

Faculteit der
Sociale
Wetenschappen

The Erasmus logo, featuring the word "Erasmus" in a white, elegant, cursive script.

Behoorlijk Bestuur van Onderwijsinstellingen

Eindrapportage

Risbo
Research-Training-Consultancy


 Hogeschool van Amsterdam

BEHOORLIJK BESTUUR VAN ONDERWIJSINSTELLINGEN

Eindrapportage

Behoorlijk Bestuur van Onderwijsinstellingen
Eindrapportage

Prof.dr. Victor Bekkers, prof.dr Bram Steijn, dr. Dennis de Kool, drs. Peter Siep.
Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr. Alex Straathof, Drs. Maayke Jansen.
Hogeschool van Amsterdam

September 2015

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen/Risbo
Postbus 1738
3000 DR Rotterdam
tel.: 010-408 2770
fax: 010-408 1141

Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de directie Kennis van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Graag willen wij de leden van de begeleidingscommissie uit de verschillende beleidsdirecties en de directie Kennis van het ministerie van OCW bedanken voor hun inbreng en suggesties tijdens het onderzoek.

Daarnaast willen wij onze grote waardering en dank uitspreken voor de medewerking van stichting INNOVO, het Arentheem College Thomas á Kempis, ROC Mondriaan, ROC van Amsterdam, de Haagse Hogeschool en de Universiteit van Maastricht. De gesprekken die wij hebben mogen voeren met medewerkers in allerlei verschillende functies binnen deze instellingen hebben in grote mate bijgedragen aan het verfijnen van onze bevindingen en het schrijven van dit onderzoeksrapport.

Erasmus Universiteit Rotterdam

Prof.dr. Victor Bekkers

Prof.dr. Bram Steijn

Dr. Dennis de Kool

Drs. Peter Siep

Hogeschool van Amsterdam

Dr. Alex Straathof

Drs. Maayke Jansen

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	3
1 DE ROEP OM BEHOORLIJK BESTUUR	7
1.1 Achtergrond	7
1.2 Doelstelling	8
1.3 Opzet van het rapport	9
2 BEHOORLIJK BESTUUR ALS LEVENDE EN LERENDE BESTUURSPRAKTIJK	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Behoorlijk bestuur: de code voorbij?	11
2.3 Als het bijna fout gaat: het begrip 'near miss'	17
2.4 Behoorlijk bestuur als onderdeel van cultuur en gedrag in organisaties	19
2.5 Corrigerend of lerend vermogen?	20
2.6 Het theoretisch kader	22
3 BEHOORLIJK BESTUUR IN DE PRAKTIJK	25
3.1 Inleiding	25
3.2 De zes casussen	25
3.3 Ten slotte	30
4 PRAKTIJKEN VAN BEHOORLIJK BESTUUR: EEN VERGELIJKENDE CASE ANALYSE	31
4.1 Inleiding	31
4.2 Toen het mis ging....	31
4.3 Context: omgeving en governance structuur	34
4.4 Cultuur en gedrag	41
4.5 Lerend vermogen	54
4.6 Conclusies	57
5 CONCLUSIES EN LESSEN	59
5.1 Inleiding	59
5.2 Conclusies	59
5.3 Lessen voor de praktijk	63
BIJLAGE 1 ONDERZOEKSSTRATEGIE	69
BIJLAGE 2 HET CULTUUR-ARENA MODEL	73
BIJLAGE 3 HVM'S ONDERZOCHE INSTELLINGEN	75
BIJLAGE 4 GERAADPLEEGDE LITERATUUR	83

1 DE ROEP OM BEHOORLIJK BESTUUR

1.1 ACHTERGROND

Behoorlijk bestuur is een begrip dat verschillende connotaties oproept. Sommige verwijzen naar een reeks van incidenten die regelmatig in de politieke en publieke belangstelling staan en die vooral gekenmerkt worden door verontwaardiging omtrent het reilen en zeilen binnen de betrokken instellingen. Voorbeelden hiervan treffen we aan in allerlei sectoren. Het parlementaire onderzoek naar de wijze waarop woningbouwcorporaties zijn omgesprongen met hun financiële zelfstandigheid is natuurlijk een aansprekend voorbeeld. Maar ook binnen de onderwijssector roept behoorlijk bestuur vooral de sfeer op van grote onderwijsconglomeraten die door mismanagement en falend toezicht ten onder zijn gegaan dan wel op de rand van de afgrond hebben gebalanceerd. Denk daar bij aan Amarantis en InHolland. Behoorlijk bestuur, ook wel 'good governance' genoemd, wordt daarom vaak eerder in verband gebracht met mismanagement dan met een praktijk van daadwerkelijk goed besturen. Het is de muziek die de toon zet. Tegelijkertijd bestaan er echter tal van goede praktijken van behoorlijk bestuur die nooit voor het voetlicht komen, omdat ze succesvol zijn geweest. Vandaar dat het ook belangrijk is aandacht te besteden aan 'best practices' waarin de steven van het schip nog op tijd werd gekeerd.

Besturen is niet alleen een kunde maar ook kunst die verwijst naar allerlei competenties. Een belangrijke competentie heeft betrekking op het tijdig kunnen onderkennen van ontwikkelingen en gebeurtenissen die, bij niet ingrijpen, het voortbestaan van de organisatie kunnen ondermijnen. Dit kunnen financiële ontwikkelingen zijn zoals riskant beleggen door gebruik te maken van ingewikkelde financiële producten. Het kunnen echter ook gebeurtenissen en ontwikkelingen zijn die de legitimiteit van de betrokken organisatie ter discussie kunnen stellen. Zo kan examenfraude gevolgen hebben voor de waarde van een schooldiploma in het maatschappelijke verkeer. Zeker in de publieke sector speelt legitimiteit een heel belangrijke rol, omdat legitimiteit verwijst naar de publieke opdracht die scholen, ziekenhuizen of woningbouwcorporaties vervullen. Deze publieke opdracht verwijst dan naar bepaalde waarden die we als samenleving belangrijk achten zoals bijvoorbeeld kwalitatief goed en toegankelijk onderwijs. Deze opdracht verwijst ook vaak naar de kwetsbaarheid van een bepaalde doelgroep. In het geval van scholen zijn dit kinderen, in het geval van bijvoorbeeld ziekenhuizen zijn dat mensen die zorg en hulp nodig hebben. Principes van goed of behoorlijk bestuur, zoals transparantie, verwijzen dan naar bepaalde beginselen die ervoor moeten zorgen dat instellingen daadwerkelijk verantwoording afleggen over de invulling van de publieke opdracht. Vandaar dat er ook binnen verschillende publieke sectoren codes zijn ontwikkeld die zijn overgenomen door instellingen in die sectoren. Dit geldt ook voor het onderwijs.

Behoorlijk bestuur is echter meer dan de beschikbaarheid van een code met relevante waarden, principes en omgangsvormen. De kunst en kunde van het besturen vereist ook dat de principes van behoorlijk bestuur daadwerkelijk deel uitmaken van de alledaagse werkelijkheid van een organisatie. Met andere woorden behoorlijk bestuur kan alleen maar een levende en richtinggevend set van beginselen zijn als de waarden en principes waarnaar verwezen wordt, geïnternaliseerd zijn in het gedrag van de leden van een organisatie, en daarmee deel uitmaken van de cultuur van de betreffende organisatie (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013). Behoorlijk bestuur als een levend geheel van beginselen en waarden veronderstelt dat organisaties in staat

zijn om te leren en dat zij in staat zijn om zaken die niet goed zijn gegaan, of die slecht zijn georganiseerd, ter discussie te stellen. Behoorlijk bestuur als een levende bestuurspraktijk veronderstelt dus dat er sprake is van een 'lerende organisatie'.

In dit onderzoek gaan we daarom niet alleen na hoe de principes en waarden waar behoorlijk bestuur naar verwijst daadwerkelijk een rol hebben gespeeld in het vermogen van onderwijsinstellingen om effectief om te kunnen gaan met gebeurtenissen en ontwikkelingen die verregaande consequenties zouden kunnen hebben gehad voor het voortbestaan en de legitimiteit van de instelling. We gaan ook na of deze instellingen daarvan daadwerkelijk geleerd hebben dan wel geleerd hebben van ervaringen in het verleden of ervaringen bij andere instellingen.

Het doel van dit onderzoek is om aan de hand van een aantal concrete gebeurtenissen te laten zien dat 'behoorlijk bestuur' kan werken en dus ook doorwerking heeft in het gedrag van verschillende belanghebbende partijen die in en rondom onderwijsinstellingen werkzaam zijn. Daarbij denken we niet alleen aan de rol die besturen en toezichthouders vervullen maar ook aan leerkrachten, medezeggenschapsorganen, ouders, leerlingen en het ondersteunende personeel.

Vandaar dat in dit onderzoek een aantal 'best practices' centraal staat, die laten zien hoe effectief onderwijsinstellingen zijn omgegaan met gebeurtenissen die mogelijk verregaande consequenties hadden kunnen hebben. We spreken in dit geval van 'near misses'. Op dit concept komen we later terug. Getracht wordt aan de hand van deze 'best practices', die gesitueerd zijn in het funderend onderwijs (primair en voortgezet onderwijs), het middelberoepsonderwijs en het hoger onderwijs, te laten zien welke bijdrage behoorlijk bestuur kan leveren aan de aanpak van deze gebeurtenissen.

Het feit dat dit onderzoek betrekking heeft op een beperkt aantal casussen die ook nog in verschillende sectoren kunnen worden gelokaliseerd, relativeert tot op zekere hoogte de generaliseerbaarheid van de bevindingen. De aard van dit onderzoek staat vooral in het teken van 'analytische generaliseerbaarheid'. Daarmee bedoelen we dat de analyse die heeft plaats gevonden van de onderzochte 'best practices' inzicht geeft in achterliggende mechanismen die een rol spelen bij het aanpakken van 'near misses'. Het onderzoek laat vooral de plausibiliteit van de achterliggende mechanismen zien (Yin, 2003).

1.2 DOELSTELLING

Het doel van dit onderzoek luidt:

- Het conceptualiseren van behoorlijk bestuur als een levende en lerende bestuurspraktijk die verder gaat dan alleen maar een set van principes die verwoord zijn in een governance code.
- Het beschrijven van praktijken van duurzaam behoorlijk bestuur op het niveau van gedrag en cultuur in onderwijsinstellingen waar corrigerende mechanismen aantoonbaar hebben gewerkt;
- het analyseren van de condities waaronder deze mechanismen werken; en
- het formuleren van uitgangspunten voor de versterking van het corrigerende vermogen.

1.3 OPZET VAN HET RAPPORT

Wat verstaan we onder behoorlijk bestuur? Het antwoord op deze vraag wordt gegeven in hoofdstuk 2. In onze opvatting verwijst behoorlijk bestuur naar een levende bestuurspraktijk die verwijst naar het samenspel tussen principes, personen, procedures & processen en prestaties. Dit samenspel wordt op de proef gesteld wanneer een organisatie wordt geconfronteerd met onverwachte gebeurtenissen die het voortbestaan of de legitimiteit van een onderwijsinstelling op de proef stellen. Zo'n gebeurtenis noemen we een 'near miss'. Behoorlijk bestuur betekent dat een organisatie in haar gedrag hierop moet reageren, maar dit gedrag is niet vanzelfsprekend. Het is de uitkomst van een samenwerkingsproces tussen een groot aantal belanghebbende partijen die in een bepaalde verhouding tot elkaar staan. Die verhouding wordt bepaald door de cultuur en de machtsverhoudingen in een organisatie maar ook door het (eerdere) leervermogen van de organisatie.

Deze redeneerlijn vormt het model waar we mee naar de empirie kijken. Hoe we die werkelijkheid in kaart brengen hebben we uitgewerkt in bijlage 1. In deze bijlage is onze onderzoeksstrategie verwoord. Belangrijk in deze strategie was het uitvoeren van een vergelijkende case study. Op zowel de selectie van relevante casussen, het gehanteerde onderzoeksmodel als de gebruikte methoden en technieken wordt in deze bijlage nader ingegaan. Omwille van de leesbaarheid van het rapport beperken we ons in de hoofdtekst tot een bespreking van de bevindingen van het onderzoek.

In hoofdstuk 3 schetsen we de resultaten van het onderzoek met een korte beschrijving van de bestudeerde casussen in de verschillende onderwijssectoren. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens een vergelijkende casusanalyse uitgevoerd. Op grond van deze vergelijking – aan de hand van het door ons gehanteerde conceptuele model – worden enkele conclusies getrokken die inzicht geven in de vraag onder welke condities behoorlijk bestuur – als zijnde een set van leidende maar ook levende waarden en beginselen in combinatie met het bestaan van lerende dan wel corrigerende mechanismen – werkt.

In hoofdstuk 5 worden de belangrijkste conclusies op een rijtje gezet en worden aanbevelingen gedaan in de vorm van een aantal uitgangspunten die de besturen, medezeggenschapsorganen en toezichthouders van onderwijsinstellingen kunnen hanteren om ervoor te zorgen dat behoorlijk bestuur daadwerkelijk een levende bestuurspraktijk vertegenwoordigt.

2 BEHOORLIJK BESTUUR ALS LEVENDE EN LERENDE BESTUURSPRAKTIJK

2.1 INLEIDING

Bestuurders en toezichthouders worden vaak geconfronteerd met gebeurtenissen die kritisch zijn voor het voortbestaan en de legitimiteit van onderwijsinstellingen. Incidenten komen in elke organisatie voor. In veel gevallen loopt dit met een sisser af, in ander gevallen juist niet. Telkens weer roepen deze gebeurtenissen de vraag op of er sprake is geweest van behoorlijk bestuur. Behoorlijk bestuur is echter meer dan alleen maar een code waarnaar verwezen kan worden. In dit onderzoek verwijst behoorlijk bestuur naar een levende bestuurspraktijk waarbij mechanismen binnen de organisatie ervoor zorgen dat daadwerkelijk geleerd wordt van deze gebeurtenissen zodat een volgende keer geanticipeerd dan wel sneller gecorrigeerd kan worden.

In dit hoofdstuk zetten we onze redenering nader uiteen door achtereenvolgens een aantal elementen te behandelen. In paragraaf 2.2. gaan we in op het idee van 'behoorlijk bestuur'. In paragraaf 2.3 verleggen we onze aandacht naar de idee van 'near misses'. In dit onderzoek relateren we praktijken van behoorlijk bestuur aan gebeurtenissen die in potentie ontembaar hadden kunnen zijn maar door adequaat ingrijpen toch beheersbaar bleken te zijn. Dit type van gebeurtenissen noemen we 'near misses'. In paragraaf 2.4 betogen we dat het omgaan van een organisatie met 'near misses' tot uitdrukking komt in het gedrag van een organisatie. Dit gedrag is de uitkomst van de wijze waarop relevante 'stakeholders' binnen en buiten de organisatie met elkaar omgaan. Hierop zijn zowel de machtsverhoudingen binnen een organisatie alsmede ook de cultuur van een organisatie van invloed. In paragraaf 2.5 laten we zien dat het gedrag van belanghebbende partijen binnen de organisatie ook van invloed is op het lerende vermogen ervan. Behoorlijk bestuur als levende bestuurspraktijk veronderstelt dat onderwijsinstellingen leren van eerdere 'near misses', terwijl nieuwe 'near misses' ook weer bijdragen tot nieuwe inzichten omtrent de condities waaronder behoorlijk bestuur kan worden geborgd. Ten slotte worden de inzichten gebundeld in een theoretisch raamwerk dat in paragraaf 2.6 zal worden behandeld.

2.2 BEHOORLIJK BESTUUR: DE CODE VOORBIJ?

Principes van goed bestuur

Behoorlijk bestuur, ook wel 'good governance' genoemd is een snel uitdijend concept dat in de loop der jaren al menige boekenkast heeft gevuld. Het begrip vindt zijn oorsprong in de ontwikkelingshulp waarbij 'good governance' verwijst naar een aantal principes die publieke organisaties in acht moeten nemen in hun besluitvorming wanneer ze met name ontwikkelingsgelden van donorlanden en internationale organisaties zoals de VN en de Wereldbank gebruiken voor het aanpakken van bepaalde behoeften van de plaatselijke bevolking zoals huisvesting, schoon water, onderwijs en gezondheidszorg (zie WRR 2001). In de loop van de jaren zijn deze principes ook van toepassing verklaard op het werk van zowel publieke als private organisaties in hoogontwikkelde westerse landen. Daarmee heeft 'good governance' een bijna universele betekenis gekregen. Dit heeft niet alleen geleid tot allerlei, meer wetenschappelijke beschouwingen over de aard en nut en noodzaak van het concept. Het heeft ook geleid tot de opstelling en invoering van een groot aantal 'good governance codes' in allerlei maatschappelijke

sectoren, waaronder het onderwijs. Binnen het Nederlandse onderwijsveld zien we dat er in iedere sector een code is ontwikkeld, vaak op initiatief van de verschillende raden of brancheorganisaties.¹ We gaan nu niet in op deze afzonderlijke codes. Veel interessanter is in onze ogen te bezien wat deze codes met elkaar gemeen hebben.

In alle codes wordt gewezen op het feit dat onderwijsinstellingen een maatschappelijk belang dienen. In de codes van PO en VO staat letterlijk dat de instellingen 'maatschappelijke instellingen met een bijzondere verantwoordelijkheid zijn'. In de code voor BVE instellingen wordt gerefereerd aan de maatschappelijke doelstellingen van de instellingen. In de branchecode van het HBO wordt opgemerkt dat het CvB van een instelling een visie op de maatschappelijke positie van de hogeschool als uitgangspunt voor zijn beleid moet hanteren, en de Code Goed Bestuur universiteiten kent een soortgelijk uitgangspunt.

Daarnaast zijn gemeenschappelijke principes in de codes transparantie, integriteit en onafhankelijkheid. Transparantie wordt in de codes vaak gekoppeld aan het belang van open informatieverstrekking, communicatie en dialoog. Het belang van deze dialoog komt iedere keer terug, namelijk in de vorm van een horizontale dialoog met belanghebbende partijen. Integriteit als principe is doorgaans gekoppeld aan het vermijden van (de schijn van) belangenverstrengeling. Voorts wordt in de codes expliciet gewezen op de noodzaak om toezicht en bestuur gescheiden te houden. Deze functiescheiding is noodzakelijk om belangenverstrengeling te voorkomen.

Tot zover een aantal gemeenschappelijke principes. In de gedachtenvorming, zoals ook verwoord door talrijke commissies, gaat behoorlijk bestuur echter over meer dan alleen maar het formuleren van principes.²

Behoorlijk bestuur: samenspel tussen principes, prestaties, processen, personen

Goed bestuur wordt vaak gezien als het organiseren van bepaalde samenhang tussen de zogenaamde vier p's: *principes, prestaties, processen en personen* (Cie. Van Montfort, 2012; Broers & Van Montfort, 2006; WRR, 2004).

¹ Zo ontwikkelde de HBO-raad in 2006 een Branchecode governance, het platform van Raden van toezicht mbo-instellingen en de mbo-raad formuleerden in 2009 een code, genaamd 'Goed bestuur in de bve-sector'. De VO-raad publiceerde in 2011 een 'Code goed onderwijsbestuur', gevolgd door de PO-raad in 2012 die een Code Goed Bestuur in het primaire onderwijs deed verschijnen. De Vereniging Hogescholen ontwikkelde 2013 nog de 'Branchecode goed bestuur hogescholen', terwijl ook de VSNU in datzelfde jaar overging tot het vaststellen van de 'code goed bestuur universiteiten'.

² Voor dit onderzoek zijn bestudeerd Commissie Tabaksblatt (2003) Corporate Governance Code, Algemene Rekenkamer (2004) Publiek ondernemerschap. Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen, Onderwijsraad (2004) Degelijk Onderwijsbestuur, WRR (2004) Ruimte voor goed bestuur. Tussen prestatie, proces en principe, Algemene Rekenkamer (2006) Goed bestuur tussen publiek en privaat, Onderwijsraad (2006) Duurzame onderwijsrelaties, Onafhankelijke commissie Governance Code BVE (2008), Goed bestuur in het mbo, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2011) Tegenkracht organiseren: lessen uit de kredietcrisis, Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (2012) Autonomie verplicht, Evaluatiecommissie Branchecode governance hbo (2012) Goed bestuur in het HBO, Raad voor het Openbaar Bestuur (2012), Loslaten in vertrouwen, Commissie Behoorlijk Bestuur (2013) Een lastig gesprek. Onderwijsraad (2013) Publieke belangen dienen: naar een bestuurlijk evenwicht tussen overheid en onderwijsinstellingen.

De eerste p van behoorlijk bestuur verwijst dan doorgaans naar een aantal *principes* waarbij vooral transparantie, integriteit en onafhankelijk wordt genoemd als belangrijke principes.³

De tweede p (*prestaties*) wordt dan vooral gerelateerd aan de efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen (Cie. Governance Code BVE, 2008), of aan de dienstbaarheid aan het publieke belang (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013). In het laatste geval wordt dan aandacht gevraagd voor de publieke opdracht van bijvoorbeeld onderwijsinstellingen, terwijl in het eerste geval de doelstellingen van de instelling niet altijd samen hoeven te vallen met deze publieke opdracht, omdat deze nauwer, vanuit een economisch dan wel vanuit een meer intern perspectief, zijn gedefinieerd. Overigens stellen Broers & Van Montfort (2006) dat aandacht voor deze prestatiekant van behoorlijk bestuur zwak ontwikkeld is.

De derde p verwijst naar de vormgeving van *procedures* en omgangsvormen (in termen van *processen*) die belangrijk worden geacht om behoorlijk bestuur te realiseren. Zo wordt in veel rapporten aanbevolen om procedures of besluitvormingsprocessen te ontwikkelen die bijdragen aan de noodzakelijke scheiding tussen bestuur en toezicht (Onderwijsraad, 2004; Cie. Governance Code BVE, 2008). Daarnaast benadrukken veel rapporten het belang van horizontale dialoog als zijnde een belangrijk proces, waardoor bestuurders een goed beeld verkrijgen van de wensen, behoeften en zorgen die allerlei belanghebbenden ervaren (Algemene Rekenkamer, 2006). Deze horizontale dialoog kan/mag echter geen vervanging zijn van het verticale toezicht dat ook moet worden uitgeoefend (Onderwijsraad, 2006). De term horizontale verantwoording wordt daarbij gezien als een ongelukkige term, omdat verantwoording plaats vindt in de verticale relatie tussen onderwijsinstellingen en de rijksoverheid (Cie. Governance Code BVE, 2008). Ten aanzien van deze horizontale dialoog wordt verder nog opgemerkt dat het hierbij niet alleen gaat om externe belanghebbenden: ook interne belanghebbenden (onderwijsdeelnemers en personeel) mogen niet veronachtzaamd worden (Cie. Governance Code BVE, 2008). Dit is niet onbelangrijk vanwege het feit dat de toegenomen afstand tussen bestuur en werkvloer vaak gezien kan worden als een verklaring zijn voor het ontstaan van misstanden (Cie. Fin. Problematiek Amarantis, 2013; Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013). Tegelijkertijd moeten deze misstanden ook ter discussie kunnen worden gesteld. Dit veronderstelt niet alleen transparantie als principe maar ook dat de doorwerking daarvan in de cultuur van de organisatie. Transparantie veronderstelt namelijk open communicatie en een open cultuur (Cie. Governance Code BVE, 2008; Cie. Fin. Problematiek Amarantis, 2012; Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013). Die openheid staat en valt met de mogelijkheid van tegenspraak. Dit is echter wel een proces dat moet worden georganiseerd. Vandaar dat in veel stukken wordt gesteld dat goed bestuur veronderstelt dat bij macht ook een tegenmacht hoort (Cie. Governance Code BVE, 2008). De uitdaging is daarom het organiseren van duurzame tegenkrachten (RMO, 2011) en tegenspraak (Cie. Fin. Problematiek Amarantis, 2013; Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013; Onderwijsraad, 2013). Die tegenkracht kan weer worden georganiseerd door het aangaan van de eerder genoemde horizontale dialoog met belanghebbenden, waarin de publieke opdracht van de instelling een belangrijk gesprekstema is (Broers & Van Montfort, 2006). Voorwaarde is echter wel dat instellingen een goed beeld hebben van wie relevante belanghebbenden zijn (Broers & Van Montfort, 2006). Soms wordt die dialoog versmalt tot het voeren van interbestuurlijk overleg (Honingh & Hooge, 2012). Daarnaast wordt vaak opgemerkt dat het voeren van deze horizontale dialoog ook een noodzakelijke voorwaarde is om te kunnen leren en te kunnen verbeteren; alleen dit laatste veronderstelt weer een open cultuur (Hooge & Vermeeren, 2007). De laatste p verwijst naar *personen*. Vaak zijn het personen die in de fout gaan. Toch wordt in verschillende rapporten ervoor gepleit om behoorlijk bestuur niet te versmallen tot alleen

³ Zie ook noot 2.

menselijke gedragingen, hoewel tegelijkertijd ook wordt opgemerkt dat er weinig aandacht is voor de menselijke factor in de naleving van allerlei codes (Broers & Van Montfort, 2006). Goed bestuur moet daarom ook gekoppeld worden aan allerlei institutionele en culturele factoren (WRR, 2004; RMO, 2011; Cie. van Montfort, 2012; Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013). Kortom, het is belangrijk om de context waarbinnen goed bestuur van de grond moet komen in acht te nemen (WRR, 2004). Tegelijkertijd is er nog een ander component die relevant is voor de rol die personen spelen. In dat kader wordt gesproken van ethisch of normatief leiderschap dat aan dag moet worden gelegd. Daarbij kan worden gedacht aan moreel, professioneel, integer en rechtmatig handelen (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013; Onderwijsraad, 2013). Belangrijk is dat leiders in de organisatie, op welk niveau dan ook, varen op hun morele kompas.

In onderstaande figuur is dit samenspel gevisualiseerd.



Bovenstaande overwegingen laten zien hoe belangrijk het is om behoorlijk bestuur te relateren aan de cultuur van de organisatie, het gedrag dat personen binnen die cultuur aan de dag leggen maar ook aan de machtsverhoudingen binnen de organisatie. We komen daar dadelijk op terug.

Behoorlijk bestuur in relatie tot interne en externe sturing

Hierboven hebben we erop gewezen dat behoorlijk bestuur vorm krijgt in allerlei processen en procedures. Deze zijn vaak gerelateerd aan de wijze waarop een onderwijsinstelling wordt aangestuurd. Processen en procedures die verwijzen naar behoorlijk bestuur krijgen vaak vorm binnen bepaalde sturingsrelaties. Voor een onderwijsinstelling zijn ten minste twee sturingsrelaties van belang: de interne en de externe aansturing.

Ten eerste is er een *interne dimensie* die zich niet alleen maar richt op de interne verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en de processen die dit ondersteunen. Het gaat dan om het sturingsmodel dat binnen de organisatie wordt gehanteerd om de verschillende afdelingen aan te sturen en de instrumenten die in dit verband worden ingezet. Denk daarbij bijvoorbeeld aan instrumenten zoals prestatiesturing. Daarnaast zegt het interne sturingsmodel ook iets over de wijze waarop het bestuur en het management van een onderwijsinstelling zich wil verhouden tot allerlei relevante belanghebbende partijen binnen de instelling, zoals een medezeggenschapsraad en ouders en daarbuiten. Niet voor niets wordt in het onderwijsveld vaak gesproken over het belang van 'educational governance' (Hofman, R. W. Hofman, & H. Guldemond, 2002). De idee is dat besturing van een onderwijsinstelling mede wordt bepaald door de samenwerking met andere relevante belanghebbende partijen binnen en buiten de school en de mate waarin deze kunnen participeren in het te voeren (kwaliteits)beleid. We kunnen verwachten dat waarden en principes, zoals transparantie en verantwoording, die een rol spelen in behoorlijk bestuur ook terug te vinden zijn in het interne 'governance'-model van een onderwijsinstelling. Heel concreet kan dit dan ook terugkomen in het belang van het organiseren van actieve tegenspraak, hetgeen dan ook tot uitdrukking komt in allerlei verticale en horizontale verantwoordingsprocessen (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013). Door het aangaan van een dialoog met alle betrokkenen wordt 'tegenspraak' georganiseerd en worden 'checks and balances' aangebracht. Deze tegenspraak kan op verschillende manieren georganiseerd worden, bijvoorbeeld via ouderraden, visitaties of collegiaal overleg. De idee van 'educational governance' komt hier onder meer aan tegemoet (Hofman, R. W. Hofman, & H. Guldemond, 2002).

Ten tweede is er de *externe dimensie*. Dit betreft het 'governance'-model dat ten grondslag ligt aan de relatie tussen de onderwijsinstellingen en het ministerie van OCW, inclusief de Inspectie voor het Onderwijs; een model dat overigens van sector tot sector deels kan verschillen. Grosso modo kan hier worden gesteld dat de dominante sturingsrelatie tussen het ministerie en de instellingen gekenmerkt wordt door sturing op in- en outputparameters, waarbij aan de inputzijde gestuurd wordt via budgetfinanciering terwijl aan de outputzijde vooral gestuurd wordt op de (gekwantificeerde) kwaliteit van het geleverde onderwijs. In de vormgeving van die externe sturingsrelaties spelen waarden zoals transparantie en verantwoording eveneens een rol (Bekkers, V., 2009).

Het belang om behoorlijk bestuur te koppelen aan de wijze waarop onderwijsinstellingen zowel intern als extern worden gestuurd komt ook heel nadrukkelijk naar voren in het rapport van de cie. Halsema, officieel de commissie Behoorlijk Bestuur (2013) genoemd. In haar rapport "Een lastig gesprek" constateert de Commissie dat schaalvergrotingen in de publieke sector, waaronder het onderwijs, tot gevolg hebben gehad dat bestuurders en interne toezichthouders op grote afstand van het primaire proces zijn komen te staan. Dat kan leiden tot misstanden. Deze misstanden zijn volgens de commissie niet alleen terug te voeren op menselijke gedragingen, maar ook weeffouten in de publieke sector die in het teken staan van hoe op een verantwoordelijke en transparante manier om te gaan met de autonomie die formeel is toegekend. De commissie stelt dat daarbij primair de dienstbaarheid aan professionals en burgers

een cruciaal kenmerk van goed bestuur is. Bestuurders van publieke instellingen ontleen hun gezag aan hun dienstbaarheid aan het publieke belang. De vraag is dan ook of er voldoende waarborgen in het interne en externe 'governance'-model aanwezig zijn die deze publieke opdracht, de dienstbaarheid aan het publieke belang, borgen. Hierbij kan tegelijkertijd de vraag worden opgeworpen of er in de dominante cultuur van een instelling voldoende waarborgen zijn ingebouwd. Vandaar dat ook de Commissie Behoorlijk Bestuur (2013) wijst op de culturele invulling van het 'governance'-begrip. Zij onderstreept daarbij het belang van een open cultuur waarin alle relevante stakeholders met elkaar de discussie aan kunnen gaan. Een open cultuur is gericht op het verkrijgen van interne en externe feedback. Aldus kunnen eventuele misstanden vroegtijdig voor het voetlicht worden gebracht. Een open cultuur impliceert eveneens dat bestuurders actief communiceren over hun missie, waarden en het daadwerkelijke gevoerde beleid. Op deze manier ontstaan leerprocessen. De uitdaging voor onderwijsinstellingen – maar ook voor de verschillende onderwijssectoren – is gericht op de borging van dit leerproces in het 'governance'-model.

De invloed van de omgeving

Het besturen van een onderwijsinstelling speelt zich niet in een vacuüm af. Omgevingsontwikkelingen spelen hierin eveneens een rol. Reeds eerder is gewezen op de veronderstelde invloed van processen van schaalvergroting die zich de afgelopen jaren in het onderwijs hebben voltrokken. Zo werd onder meer herhaaldelijk gewezen op de afstand tussen bestuur en werkvloer (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013). We veronderstellen daarom dat omgevingsontwikkelingen van invloed zijn op de mate waarin behoorlijk bestuur al dan niet doorwerkt in de cultuur van en het feitelijke gedrag binnen de organisatie. Dit past ook in het denken over organisaties waarbij het functioneren daarvan nadrukkelijk in verband wordt gebracht met het vermogen zich aan te passen aan externe ontwikkelingen die zich afspelen binnen verschillende deelomgevingen dan wel de mate waarin zij in staat zijn om invloed uit te oefenen op deze ontwikkelingen.⁴ Vandaar dat de 'fit' tussen organisatie en omgeving van invloed is op de doorwerking van behoorlijk bestuur. Immers bepaalde ontwikkelingen in de omgeving kunnen een versterkend dan wel dempend effect hebben op behoorlijk bestuur. Schaalvergroting is een relevante ontwikkeling, maar een andere mogelijke relevante ontwikkeling is de discussie over nut en noodzaak van prestatiesturing, terwijl ook de toegenomen mondigheid van ouders en leerlingen en de toegenomen mogelijkheden die informatie- en communicatietechnologie zoals sociale media bieden van invloed kunnen zijn. Een andere mogelijke ontwikkeling verwijst naar de toegenomen politisering van het onderwijsveld. De verzuiling heeft ertoe bijgedragen dat het onderwijs van oudsher een gepolitiseerd domein is geweest maar de discussies zoals deze de laatste jaren worden gevoerd over de kwaliteit van het onderwijs – en de hervormingen die in dit verband zijn geëntameerd – dragen hieraan ook bij (zie bijvoorbeeld Commissie Dijsselbloem, 2008; Onderwijsraad, 2014).

In deze paragraaf hebben we laten zien dat behoorlijk bestuur wordt gevormd door de wisselwerking tussen principes, prestaties, processen en personen. Die wisselwerking is vaak ingebed in een intern en extern sturingsmodel dat tevens wordt beïnvloed door allerlei ontwikkelingen in de omgeving van een onderwijsinstelling. Die wisselwerking komt echter onder druk te staan als het mis of bijna mis gaat.

⁴ Zie Pfeffer, G. & R. Salancik (1978), *The external control of organizations*. New York: Harper & Row; zie ook Mintzberg, H. (1979), *The structuring of organizations*, Englewood Cliffs: Prentice Hall; Donaldson, L. (2001), *The contingency of organizations*, London: Sage.

2.3 ALS HET BIJNA FOUT GAAT: HET BEGRIP 'NEAR MISS'

In dit onderzoek gaat het om 'best practices' die laten zien hoe behoorlijk bestuur kan werken in gevallen dat het bijna mis ging. Zoals we in het begin van dit rapport al hebben gememoreerd komen incidenten in elke organisatie voor. Het gaat in dit onderzoek om gebeurtenissen die uit de hand hadden *kunnen* lopen als bestuurders niet tijdig hadden ingegrepen. We gebruiken hiervoor de term 'near miss' – een term die ook in andere sectoren wordt gebruikt – zoals de gezondheidszorg, de chemische industrie of de luchtvaart.

In deze sectoren speelt het begrip 'near miss' een belangrijke rol vanuit de overweging dat veel kan worden geleerd van dergelijke 'near misses' bij het helpen voorkomen van echte ongelukken. Zo definiëren Phimister et al. (2003) een 'near miss' als "An opportunity to improve environmental, health and safety practice based on a condition, or an incident with potential for more serious consequence" (Phimister, J. R., Oktem, U., Kleindorfer, P. R., & Kunreuther, H. (2003). Bij het definiëren van de 'near miss' bestaan er overigens wel verschillen. In de gezondheidszorg wordt het concept logischerwijs toegespitst op patiëntveiligheid waarbij heel nadrukkelijk wordt gesteld dat de patiënt geen enkel nadeel van de gebeurtenis mag ondervinden (anders is er sprake van een echte 'miss').⁵ In bijvoorbeeld de chemische industrie wordt niet uitgesloten dat er wel degelijk nadelige effecten voor individuen zijn. Het gaat er echter om dat wordt voorkomen dat het helemaal mis gaat en er grote rampen optreden (vergelijk Phimister, 2003). In aansluiting op deze wat ruimere definitie, definiëren wij 'near misses' in het onderwijs als:

"Een gebeurtenis die voor de onderwijsinstelling in potentie ernstige gevolgen had kunnen hebben, welke echter *door adequaat optreden* niet zijn opgetreden".

Deze definitie omvat drie belangrijke kenmerken die in ons onderzoek een belangrijke rol hebben gespeeld:

1. Het moet gaan om een *concrete* en dus aanwijsbare gebeurtenis.
2. Er hadden ernstige gevolgen *kunnen* optreden. Van belang is dat dit element van de definitie niet uit sluit dat er beperkte gevolgen waren. Het gaat er om dat het veel erger had kunnen zijn.
3. De mogelijke ernstige gevolgen hebben zich niet voorgedaan. In de context van het onderzoek gaan we ervan uit dat het beleid van de instelling (behoorlijk bestuur) hier een cruciale rol heeft gespeeld: doordat men tijdig het probleem heeft onderkend is erger voorkomen.

In de literatuur wordt benadrukt dat het bestuderen van 'near misses' belangrijk is om van te kunnen leren⁶. Dillon et al. (2013) benadrukken dat 'near misses' veel vaker voorkomen dan echte ongelukken. Juist daarom is registratie en onderzoek van belang om in hun woorden "... use these events to identify and eliminate the small, nondescript, latent errors before they produce a catastrophe" (2012: 4). In de gezondheidszorg – waar men heel nadrukkelijk streeft naar

⁵ Zie bijv. de door het NIVEL gehanteerde definitie (<http://www.nivel.nl/dossier/gebruikte-termen>): "Een onbedoelde gebeurtenis die a. voor de patiënt/cliënt geen nadelen oplevert omdat de gevolgen ervan op tijd zijn onderkend en gecorrigeerd (near miss), of b. waarvan de gevolgen niet van invloed zijn op het fysiek, psychisch of sociaal functioneren van de patiënt/cliënt".

⁶ Zie bijv. Runciman, W. B., Williamson, J. A. H., Deakin, A., Benveniste, K. A., Bannon, K., & Hibbert, P. D. (2006). An integrated framework for safety, quality and risk management: an information and incident management system based on a universal patient safety classification. *Quality and Safety in Health Care*, 15(suppl 1), i82-i90 en Dillon, R. L., Tinsley, C. H., Madsen, P. M., & Rogers, E. W. (2013). Organizational Correctives for Improving Recognition of Near-Miss Events. *Journal of Management*.

registratie van bijna ongelukken – speelt deze overweging ook een belangrijke rol (Runciman et al., 2006). Door inzicht in near misses kan men immers de patiëntveiligheid verbeteren.

Er bestaat een duidelijke verbinding tussen literatuur over 'near misses' en literatuur over principes van behoorlijk bestuur. Er kan immers alleen geleerd worden van 'near misses' als er een open cultuur bestaat waarin deze worden gerapporteerd. Hier komt dus weer het principe van transparantie terug. Alleen indien onderwijsinstellingen – zowel intern als extern – transparant zijn over 'near misses' ontstaat beter zicht in de oorzaken en de mechanismen om echte ongelukken te vermijden.

Ongelukken en 'near misses' kunnen zich in verschillende vormen voordoen. Runciman et al. (2006) hanteren binnen de gezondheidszorg vijf typen oorzaken. Deze typologie is niet onverkort toepasbaar op het onderwijs, maar heeft ons wel geïnspireerd bij het in kaart brengen en zoeken naar 'near misses' in het onderwijsveld. We onderscheiden in dit onderzoek verschillende soorten van gebeurtenissen die gerelateerd zijn aan uiteenlopende aspecten van het functioneren van een onderwijsinstelling, te weten:

- *Omgevingsgerelateerde gebeurtenissen* die verwijzen naar (plotselinge) veranderingen in de omgeving van een onderwijsinstelling die dusdanig van aard zijn dat ze het voortbestaan van de instelling bedreigen, indien niet wordt ingegrepen. Een voorbeeld is bijvoorbeeld bevolkingskrimp die zich vertaalt in dalende leerlingaantallen waardoor scholen gesloten moeten worden;
- *Financieel-economische gebeurtenissen* die verwijzen naar veranderingen in de financieel-economische huishouding van de instelling die dusdanig zijn dat zij het voortbestaan bedreigen.
- *Administratief-organisatorische gebeurtenissen* die verwijzen naar gebeurtenissen die eveneens verregaande gevolgen kunnen hebben voor met name de reputatie van de instelling omdat de borging van allerlei administratieve processen onvoldoende heeft plaats gevonden. Een voorbeeld is de wijze waarop tentamens worden afgenomen en worden bewaard.
- Gebeurtenissen die betrekking hebben op *onderwijskwaliteit* en verwijzen naar de organisatorische inbedding van allerlei pedagogische processen - het leren - die de reputatie van de instelling kunnen schaden, bijvoorbeeld een onderprestatie ten aanzien van de opbrengsten van de aangeboden opleiding.
- Gebeurtenissen die verwijzen naar de *sociale veiligheid* in en rondom onderwijsinstelling die de reputatie van een school, ook in relatie tot de kwetsbare aard van de doelgroep - namelijk kinderen en jongeren - kan schaden. Denk daarbij bijvoorbeeld aan geweld en pesten.

Vanuit het perspectief van behoorlijk bestuur betekent het ontstaan van 'near misses' dat er gehandeld moet worden, omdat deze gebeurtenissen de legitimiteit van de instelling (en eventueel zelfs van de sector) kunnen aantasten en daarmee ook het vertrouwen in een onderwijsinstelling. Dit handelen, raakt echter het complexe samenspel tussen principes, personen, processen en procedures en prestaties. In dit onderzoek vragen we vooral aandacht voor de wijze waarop deze de elementen van goed bestuur zijn geïnternaliseerd in de cultuur en in het gedrag van een mensen die samen de organisatie vormen. Overigens past daarbij wel de opmerking dat het onderscheid tussen een mis en een 'near miss' soms diffuus is. Soms ligt een 'near miss' dicht tegen een echte 'miss' aan. In zulke gevallen geldt echter dat het veel erger had kunnen aflopen indien er niet adequaat was opgetreden.

2.4 BEHOORLIJK BESTUUR ALS ONDERDEEL VAN CULTUUR EN GEDRAG IN ORGANISATIES

Werken de formeel vastgelegde waarden en principes van behoorlijk bestuur daadwerkelijk door in het gedrag van een onderwijsinstelling? En, in het verlengde daarvan: hoe kunnen we het gedrag in een organisatie zichtbaar maken en hoe verhoudt zich dit gedrag dan tot de cultuur van en de machtsverhoudingen binnen de organisatie?

Het zogenaamde cultuur-arenamodel zoals door Straathof (2009) is ontwikkeld (zie ook bijlage 2) is een geschikt model om dit te onderzoeken. In dit model wordt organisatiecultuur opgevat als de wijze waarop een groep mensen invulling geeft aan de primaire taak waar zij voor staat. Steeds zullen er aanpassingen ontstaan omdat de eisen uit de omgeving veranderen. Daardoor zal zich in de loop van de tijd een handelingspatroon (gedrag) ontwikkelen op basis van overtuigingen over wat belangrijk is (de zogenaamde 'mindset'); dit alles binnen een geheel van interne (machts)verhoudingen (arena). Het cultuur-arena-model wordt gebruikt om in het onderzoek een 'foto' te maken van de cultuur van de organisatie. Cultuur wordt hierbij gezien als bestaande uit drie lagen: gedrag, arena en mindset. We bespreken de belangrijkste elementen van dit cultuur-arenamodel.

- *Arena*. Het geheel van onderlinge betrekkingen tussen de medewerkers van de onderwijsinstelling. Hierbij draait het om informele macht en invloed. Binnen groepen en teams ontwikkelen zich coalities van leiders, volgers en onderlinge loyaliteiten. Ieder heeft zijn eigen positie binnen groepen waarbij de één meer invloed heeft op het denken en doen dan anderen. Deze relaties binnen groepen zijn bepalend voor de invloedverdeling, voorbeeldwerking en navolging die mensen laten zien. Inzicht in de werking van de arena is voor dit onderzoek van belang omdat we hebben gezien dat behoorlijk bestuur staat en valt met de mogelijkheid van 'tegenspraak', hetgeen veronderstelt dat er 'checks and balances' binnen de organisatie zijn die dit mogelijk maken. Soms kunnen die 'checks and balances' geformaliseerd zijn bijvoorbeeld door te kijken naar de rol die in dit verband een Raad van Toezicht, een Medezeggenschapsraad of een Ouderraad kan vervullen. In de arena van een onderwijsinstelling speelt een groot aantal stakeholders een belangrijke rol: Besturen of directies, raden van toezicht, docenten, ondersteunend personeel, medezeggenschapsraden, ouders, leerlingen, de Onderwijsinspectie, overheden, meer in het bijzonder het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en in het funderend onderwijs ook gemeenten. Vandaar dat we al deze stakeholders in het onderzoek zullen betrekken. Bij het maken van de cultuurfoto richten wij ons daarbij op de vraag hoe de 'werkvloer' de relaties met de in hun ogen belangrijkste stakeholders ziet. Daarnaast zullen we echter ook apart met deze stakeholders spreken om de arena vanuit verschillende perspectieven te kunnen beschrijven.

- *Mindset*. Dit zijn opvattingen die mensen binnen een organisatie met elkaar gemeen hebben over bijvoorbeeld het werk, ouders en leerlingen, een bepaalde wijk, opvoeding of hoe adolescenten zich ontwikkelen. Op basis van deze overtuigingen zijn bepaalde waarden relevant. Deze waarden worden gebruikt voor het sturen van het eigen gedrag en voor de beoordeling van situaties en het gedrag van anderen. De mindset wordt in het onderzoek gemeten door middel van het opstellen van een zogenaamde HVM analyse waarin de waardenhiërarchie in de organisatie kan worden opgesteld. Een HVM is een Hierarchical Value Map waarmee wordt beschreven wat de achterliggende kernwaarden in de organisatie zijn (Straathof, 2009). Hoe meer gemeenschappelijke waarden in een groep, hoe groter de collectiviteit. Relevante waarden zijn:

1. Maatschappelijke waarden: waarden die het belang van de samenleving dienen (betere samenleving, toekomst voor iedereen, maatschappelijke veiligheid).
2. Behoorlijk bestuur waarden: waarden die een rol spelen bij behoorlijk besturen (maatschappelijke opdracht, dienstbaarheid naar professionals en burgers, dialoog met belanghebbenden, integriteit, verantwoording, transparantie, onafhankelijkheid).
3. Organisatiewaarden: waarden die bijdragen aan de organisatie als geheel (bestaansrecht, imago, winst).
4. Bedrijfsmatige waarden: waarden die de bedrijfskant dienen (efficiëntie, effectiviteit, resultaatgerichtheid).
5. Primaire proces waarden: waarden die betrekking hebben op de kerntaken van de betrokken organisatie. In alle onderwijsinstellingen gaat het hierbij om waarden die direct te maken hebben met onderwijstaken. In het hoger onderwijs spelen daarbij waarden ook die te maken hebben met het uitvoeren van onderzoek. In het primair en in mindere mate het secundair en het middelbaar beroepsonderwijs hebben primaire proceswaarden ook betrekking op de pedagogische functie die scholen vervullen.
6. Personele waarden: waarden die het persoonlijk belang dienen (geluk, goed salaris, werkplezier).

- *Gedrag*. Gedrag dat mensen laten zien is in veel gevallen een oplossing om een waarde te realiseren. Als je het druk hebt en toch veel af wilt krijgen, ga je plannen. 'Plannen' is een gedragsoplossing. Wie vindt dat de pedagogische waarden van de school in gevaar komen, zal kritiek uiten. Ook het 'uitten van kritiek' is een gedragsoplossing. Relevant voor de organisatiecultuur zijn die gedragingen die gemeenschappelijk zijn. Het collectieve gedragsrepertoire is tekenend voor een cultuur van een organisatie.

Voor ons onderzoek is van belang na te gaan in hoeverre het gedrag van medewerkers bijdraagt aan de oplossing van de 'near miss', en ook in welke mate de door het bestuur ondernomen handelingen richting geven aan dit gedrag. Tegelijkertijd is dit gedrag niet statisch. Het is aan verandering onderhevig, hetgeen veronderstelt dat mensen in hun gedrag leren.

2.5 CORRIGEREND OF LEREND VERMOGEN?

Het omgaan met 'near misses' veronderstelt dat een organisatie in staat is om te leren. Het tijdig kunnen signaleren van en kunnen anticiperen op gebeurtenissen die mogelijk het voortbestaan en de legitimiteit van een onderwijsinstelling kunnen beïnvloeden, betekent dat er in het verleden op de een of andere manier is geleerd van soortgelijke gebeurtenissen binnen of buiten de organisatie. Elke 'near miss' draagt bij aan het versterken van het leervermogen van een organisatie teneinde soortgelijke of verwante gebeurtenissen in de toekomst te voorkomen. Behoorlijk bestuur dat gericht is op het vroegtijdig kunnen onderkennen van relevante gebeurtenissen en dat gericht is om het zo snel mogelijk corrigeren van dit soort gebeurtenissen, staat en valt dus met de idee of er sprake is van een 'lerende organisatie'. Om te voorkomen dat behoorlijk bestuur niet alleen een code is, maar een levende bestuurspraktijk, is het belangrijk dat een organisatie een 'lerende organisatie' is. Alleen 'de lerende organisatie' bestaat niet. Leren ontstaat in de interacties die mensen in een organisatie, of met mensen daarbuiten, hebben; leren ontstaan in de verbintenissen die mensen met elkaar aangaan (Weick, 1969; Senge, 1990). Belangrijk is dat binnen een organisatie de ruimte bestaat om die interactie en die verbintenissen met elkaar te ontwikkelen. Daarvoor moet ruimte zijn en die ruimte moet door de cultuur en door de bestaande machtsverhoudingen in een organisatie dan ook worden geboden (zie ook

de vorige paragraaf). Essentieel voor een lerende organisatie is dat er ruimte moet zijn voor feedbackprocessen (Senge, 1990). Vandaar dat behoorlijk bestuur, en de principes waarnaar behoorlijk bestuur verwijst, staat en valt met de ruimte die er binnen een organisatie bestaat om deze feedback te kunnen geven. Het voeren van een 'lastig gesprek' (zie Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013) is een voorbeeld van het geven van die feedback.

Feedback bestaat overigens in verschillende soorten en maten. In de literatuur wordt doorgaans een onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten feedback (Argyris & Schön, 1978; Hall, 1993). We willen twee typen van feedback voor het voetlicht brengen.

Het eerste type maakt een onderscheid tussen zogenaamde feedback die gericht is op 'eerste, tweede orde en derde orde leren'. Eerste orde leren heeft dan betrekking op de vraag of de doelstellingen van een organisatie, of de doelstellingen van en bepaald beleidsprogramma, daadwerkelijk worden gehaald. Is er sprake van normconformiteit? Worden de normen niet gehaald, dan kan geleerd worden om de naleving van deze normen alsnog af te dwingen, bijvoorbeeld door sancties toe te passen. In het geval van 'tweede orde leren' wordt gekeken of de doelstellingen en de instrumenten die worden ingezet wel voldoen. Moeten de normen verder worden gespecificeerd, of moeten meer en betere instructies worden gegeven? Van leren is sprake als bijvoorbeeld de doelstellingen worden bijgesteld of worden aangepast aan veranderende omstandigheden of dat de inzet van bepaalde instrumenten wordt bijgesteld. Van 'derde orde leren' is sprake als de veronderstellingen achter het functioneren van een organisatie of achter een beleidsprogramma ter discussie worden gesteld. Vaak gaat het dan om de collectieve ambitie die de leden van de organisatie als groep willen nastreven, waarbij de inbreng van nieuwe ideeën belangrijk is. Zo'n collectieve ambitie kan behoorlijk bestuur zijn. Derde orde leren is daarmee veel fundamenteeler dan eerste en tweede orde leren, omdat er doorgaans sprake is van een 'paradigmawisseling' in denken en handelen.

Het tweede type maakt een onderscheid tussen negatieve en positieve feedback (Baumgartner & Jones, 2004). Negatieve feedback verwijst naar het doorvoeren van allerlei corrigerende acties die vooral normconformiteit afdwingen. Dit kan bijvoorbeeld het aanscherpen van de code goed bestuur zijn door meer en uitgebreide gedragsregels te geven of bepaalde procedures aan te scherpen zodat bijvoorbeeld meer transparantie kan worden gewaarborgd. Deze vorm lijkt sterk op 'eerste orde en tweede orde leren'. Bij positieve feedback gaat het om het vermogen om te leren door gebruik te maken van ervaringen elders en, deze intelligent te kopiëren of het vermogen om het vraagstuk van behoorlijk bestuur te verbinden met andere vraagstukken waardoor een andere 'puzzel' ontstaat met nieuwe, en dus andere handelingsopties. Vanuit dit perspectief zet positieve feedback dus vaak aan tot 'derde orde' leren.

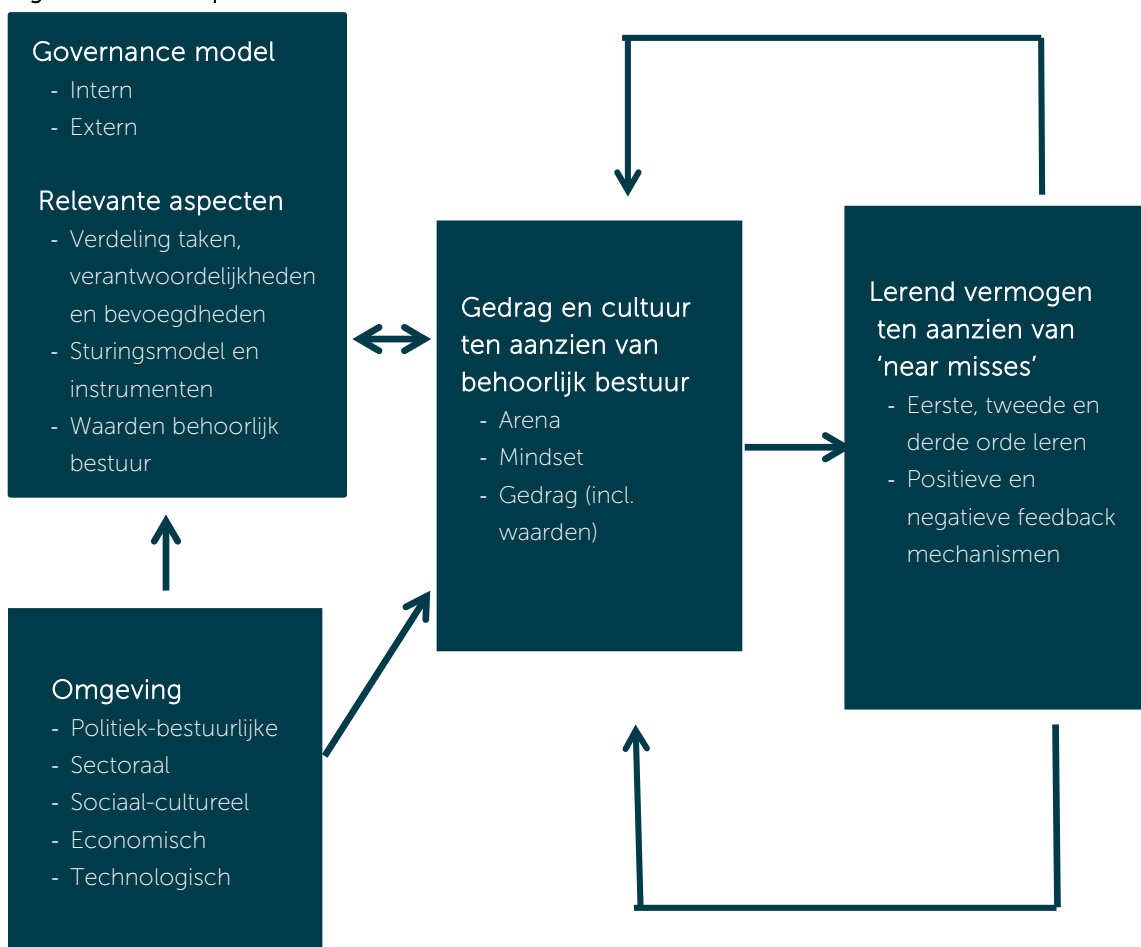
Overigens is het vanuit het perspectief van de onderwijsinstelling als lerende organisatie belangrijk om leerprocessen niet alleen maar te definiëren in termen van corrigerend vermogen. De term corrigerend vermogen legt volgens ons te veel nadruk op negatieve feedbackprocessen, waarbij het accent vooral ligt om normovertreding en het vermogen om hiermee om te gaan. Doorgaans gaat het dan om 'eerste orde leren'. Vaak vertaalt zich dit in een roep om meer gespecificeerde normen en instructies en strengere controle en handhaving. Een lerende organisatie is echter ook gebaat met het koesteren van nieuwe ideeën en collectieve ambities die richting geven aan het individuele en gezamenlijke denken en handelen binnen een organisatie (Senge, 1990).

Het belang van tweede en derde orde leren alsmede de mogelijkheden om gebruik te maken van positieve feedback veronderstelt een organisatiecultuur die gekenmerkt wordt door een 'open' houding, waarin er ruimte is voor kritiek, voor 'trial and error', voor omgevingsgerichtheid en voor het zoeken naar samenwerking (Weick, 1969). Vandaar dat het van belang is om te bezien in hoeverre de internalisering van behoorlijk bestuur in onderwijsinstellingen vooral baat heeft bij een meer op eerste orde leren gericht, corrigerend gedrag, of juist meer baat heeft bij vormen van positieve feedback.

2.6 HET THEORETISCH KADER

Op grond van voorgaande overwegingen kunnen we het onderzoek in een theoretisch kader plaatsen dat richtinggevend is aan het onderzoek. Dit model ziet er dan als volgt uit:

Figuur 2.1: Conceptueel model



De redeneerlijn achter dit model is als volgt. Het gedrag dat een organisatie en de belangrijkste belanghebbende partijen in de organisatie - dit wil zeggen bestuur en directie, raden van toezicht, medezeggenschappen, leerlingen, ouders, medewerkers en ondersteuners - aan de dag legt wanneer ze geconfronteerd worden met een 'near miss' wordt beïnvloed door zowel de cultuur als de machtsverhoudingen in de organisatie. Dit gedrag wordt beïnvloed door eerdere ervaringen met 'near misses' die hebben geleid tot een bepaald lerend vermogen, terwijl de nieuwe 'near miss' ook weer bijdraagt aan het versterken van het bestaande leervermogen ten

gevolge van het bestaan van allerlei feedbackmechanismen. Het gedrag van deze belanghebbende partijen ('stakeholders') wordt ook beïnvloed door de interne en externe governance structuur, waarbij soms expliciet, soms impliciet verwezen wordt naar beginselen van behoorlijk bestuur. Tegelijkertijd vindt dit gedrag niet plaats in het luchtledige maar wordt het ook beïnvloed door allerlei ontwikkelingen in de omgeving die het belang van behoorlijk bestuur onderstrepen. In het onderzoek is dit theoretisch kader 'meetbaar' gemaakt. Deze operationalisatie is in bijlage 1 van dit rapport beschreven en verantwoord.

In het volgende hoofdstuk geven we een beknopte beschrijving van de onderzochte praktijken van behoorlijk bestuur. De vergelijkende casusanalyse vindt vervolgens in het daaropvolgende vierde hoofdstuk plaats.

3 BEHOORLIJK BESTUUR IN DE PRAKTIJK

3.1 INLEIDING

Aan de hand van zes casussen wordt een aantal praktijken van behoorlijk bestuur gepresenteerd. Dit hoofdstuk geeft een korte introductie van de casussen bij stichting INNOVO (primair onderwijs), het Arentheem College Thomas á Kempis (voortgezet onderwijs), ROC Mondriaan en het ROC van Amsterdam (beroepsonderwijs), de Haagse Hogeschool en de Universiteit van Maastricht (hoger onderwijs). Vanwege de herkenbaarheid naar de verschillende onderwijssectoren spreken we bij de uitgebreide analyse van de casussen in het volgende hoofdstuk van de casus Primair, Secundair, ROC-I, ROC-II, Hogeschool en Universiteit.

3.2 DE ZES CASUSSEN

Casus Primair: Besturen bij krimp

De eerste casus betreft stichting INNOVO, een grote instelling voor primair onderwijs in de krimpregio Zuid- en Midden-Limburg. Onder het bestuur vallen meer dan 50 scholen waarbij in ongeveer 15 gemeenten onderwijs wordt verzorgd. Op de scholen zitten in totaal ongeveer 11.000 leerlingen en zijn ruim 1200 medewerkers in dienst. De near miss heeft hier een heel ander karakter dan in de andere casussen. Er is niet zozeer sprake van één incident, maar de near miss gaat over de wijze waarop INNOVO met de in de betrokken regio gevoelige materie 'krimp' (en daarmee verbonden fusies en eventueel sluiting van scholen) is omgegaan en omgaat. Het gaat daarmee in deze casus ook over het voorkómen van incidenten die kunnen ontstaan bij veronachtzaming van de gevolgen van krimp.

Lang heeft INNOVO het beleid gehad 'wij sluiten geen scholen', maar door veranderingen in het onderwijsbeleid en de financiering van onderwijsinstellingen is men tot de conclusie gekomen dat dit principe niet langer houdbaar is. Het afstand nemen van dit principe ging samen met de komst van een nieuw College van Bestuur en vernieuwing van de leden van de Raad van Toezicht. De dreigende sluiting van scholen in een gebied met veel kleine woonkernen ligt gevoelig en kan grote emoties in de betrokken gemeenschappen oproepen. Belangrijk is dat de nieuwe bestuursvoorzitter met zijn komst een andere bestuursstijl heeft geïntroduceerd. Waar in de oude stijl vooral de nadruk lag op eenrichtingverkeer en 'informereren', gaat men nu veel meer uit van een bottom-up aanpak waarbij alle relevante actoren (gemeenten, docenten, ondersteunende medewerkers, ouders) tijdig worden betrokken en een actieve rol wordt toebedeeld.

In de afgelopen jaren heeft INNOVO diverse malen te maken gehad met een discussie of de sluiting van een school al dan niet noodzakelijk was. Deze discussie is steeds gevoerd tegen de achtergrond van acht criteria waarop scholen worden gemonitord. De uitkomsten van deze monitoring worden voorgelegd aan de relevante stakeholders (ouders, MR, leerkrachten). Kern in deze aanpak is dat scholen vroegtijdig in gesprek gaan met stakeholders en uitleggen welke kant het op kan gaan. De MR en ouders moeten de rapportage gezien hebben. Het doel daarvan is: informeren én creëren van mede-eigenaarschap van het probleem (onderkenning) én mogelijke oplossingen (draagvlak). Deze gelijke informatiepositie van alle betrokkenen is een belangrijke basis mocht krimp verder doorzetten en maatregelen noodzakelijk worden. Cruciaal is in eerste instantie een leerlingaantal van 80. Indien het leerlingaantal daaronder daalt, wordt een

bijeenkomst met ouders belegd en het krimpbeleid nader toegelicht. Indien het aantal onder 50 daalt, dan is sluiting (in de praktijk komt dat meestal neer op samenvoeging met andere scholen) onvermijdelijk. De concrete uitvoering van het principebesluit wordt vervolgens in nauw overleg met de stakeholders ter hand genomen.

Casus Secundair: Onderwijsopbrengst

De tweede casus betreft het Arentheem College. Het Arentheem College bestaat uit drie scholen voor het voortgezet onderwijs en valt onder het bestuur van de stichting Christelijke Onderwijsgroep (COG). De casus speelt op de afdeling VWO van het Thomas á Kempis in Arnhem.

De near miss betreft een rapport van de onderwijsinspectie waarin wordt geconcludeerd dat de opbrengsten van de betreffende VWO afdeling onvoldoende zijn, afgemeten aan de landelijke prestaties. De leerlingprestaties scoorden daarbij onvoldoende. Ondanks deze tekortkoming constateerde de inspectie tegelijkertijd dat het onderwijsproces op orde was en er sprake was van een prettig schoolklimaat. Ook werd het kwaliteitsbeleid van de instelling als voldoende beoordeeld. Op basis van dit oordeel kende de Inspectie een aangepast arrangement toe: de school kwam onder intensief toezicht te staan. De near miss laat de succesvolle maatregelen zien die de instelling heeft genomen waardoor de inspectie twee jaar later de onderwijsopbrengsten weer als voldoende beoordeelde. Daarmee werd ook het basisarrangement toezicht weer toegekend.

Anders dan bij de andere casussen, is deze casus niet uitgebreid in de media geweest. De uitkomsten van de inspectieverslagen stonden weliswaar in de krant maar de school zelf heeft er niet actief over gecommuniceerd, ook niet specifiek naar ouders. De kwestie is wel besproken in de Ouderraad maar daar kwam het niet als verrassing. In eerdere Inspectierapporten waren al signalen duidelijk geworden dat de opbrengsten 'op het randje' balanceerden. Ook de leerlingen maakten zich over het oordeel van de Inspectie niet zo druk.

De kiem van de near miss werd al gelegd na de eerdere fusie van twee scholen. Er kwam een nieuwe directeur met de opdracht een eigentijdse school neer te zetten op een nieuwe en aantrekkelijke locatie. Na een aanvankelijk succesvolle periode, begon de balans na een aantal jaren te kantelen. De buitenschoolse activiteiten groeiden ten koste van de aandacht voor de onderwijsresultaten. Het Thomas á Kempis stond van oudsher al bekend om de bijzonder goede sfeer maar legde de lat uiteindelijk niet hoog genoeg. Ook ontbrak het aan structuur en discipline. Met het oordeel van de Inspectie ontstond binnen de school (zeker bij de directie) een sense of urgency: er was noodzaak om meer focus aan te brengen en daarbij vooral de goede dingen versterken maar daarnaast meer aandacht te besteden aan de cognitieve aspecten.

Hoewel het oordeel van de Inspectie in 2010 niet onverwacht kwam, waren docenten en leiding zich daarvoor niet direct bewust van het feit dat het incident een gevolg was van een onderliggende ontwikkeling. De eerste keer dat de resultaten tegenvielen werd nog een verklaring gezocht bij leerlingen, ouders of de voorbereiding in de onderbouw. Dit bewustwordingsproces bij personeel duurde enige tijd maar uiteindelijk werd collectief erkend dat er in het onderwijsproces en de organisatie op de school iets niet goed zat.

Na het inspectierapport is de (bovenschoolse) centrale directie krachtig gaan sturen en werd sterk ingezet op kwaliteitszorg. Een bijkomstigheid was dat ten tijde van de near miss een nieuwe locatiedirectie kon worden aangesteld waardoor er nieuw elan ontstond. Afdelingsbreed werd

ingezet werd op versterking van het opbrengstgericht werken. Bij de uitwerking en het bedenken van verbeterplannen werden nadrukkelijk teamleiders, secties en docenten betrokken. Zo had het verbeterplan de titel '*werken aan de basis*', en is bewust gekozen voor een bottom-up aanpak. Men realiseerde zich dat het noodzakelijk was het personeel te betrekken bij verbeterplannen en besluitvormingsprocessen.

Er zijn tal van maatregelen op het Thomas á Kempis genomen. Er is drastisch gesnoeid in activiteiten buiten het reguliere curriculum, het verzuimbeleid is aangescherpt en er is extra aandacht voor examentrainingen. Op de school wordt nu veel meer over resultaten en opbrengsten gesproken (met leerlingen, ouders en binnen het team). Daarnaast is er intervisie tussen docenten - iets dat daarvoor zeker geen gemeengoed was.

Casus ROC-I: Een wapenincident

De derde casus betreft een locatie van ROC Mondriaan in Delft. ROC Mondriaan is een instelling met ongeveer 18.000 studenten en ruim 1900 medewerkers. De near miss betreft een wapenincident en heeft daardoor een wat ander karakter dan beide voorgaande casussen.

De near miss begint met de melding van een buurtbewoner bij de politie. Deze had gezien dat een leerling van de locatie Brasserskade buiten een wapen toonde aan enkele medeleerlingen. De betrokken leerling ging vervolgens het gebouw in, onduidelijk was of hij toen het wapen nog bij zich droeg. De casus gaat in op de vraag hoe ROC Mondriaan met deze situatie en de afhandeling daarvan is omgegaan. Kenmerkend in de casus is dat na de melding de politie de zaak volledig heeft overgenomen. De politie stuurde een arrestatieteam en besloot het gebouw gefaseerd (per verdieping) te ontruimen. Zij wilde daar geen ruchtbaarheid aan geven om de betrokken leerling niet te alarmeren. Probleem bij deze aanpak – maar dat is de instelling niet aan te rekenen – was dat door sociale media en SMS de leerlingen (en hun ouders) in de verschillende klassen wisten wat er aan de hand was, maar de betrokken docenten niet. Deze onduidelijkheid leidde tot onrust onder de betrokken medewerkers. Dit leidde ertoe dat de ontruiming sneller ging dan gepland. De betrokken leerling kon worden aangehouden. Hij had, zo bleek achteraf, niet direct iets kwaads in de zin.

Bij de casus is van belang hoe betrokken bestuurders bij de situatie werden betrokken (door korte en snelle communicatielijnen waren diverse functionarissen snel ter plekke). Voorts is vooral de nasleep van belang. De media waren snel ter plaatse en deze moesten te woord worden gestaan. Op de sociale media stonden voorts veel onjuistheden. Na afloop moesten ouders, leerlingen en medewerkers worden geïnformeerd. Nazorg aan medewerkers is daarbij een issue – mede omdat medewerkers zich later realiseerden dat zij zonder bescherming naast politieagenten met kogelvrije vesten aan het werk waren.

Er hebben diverse evaluaties plaatsgevonden waarbij ROC Mondriaan alle lof heeft gekregen van de politie voor de wijze waarop het incident is opgepakt. Zo was er een goede samenwerking met management (één aanspreekpunt) en beveiliging en was belangrijke documentatie (plattegronden van het gebouw) op orde.

Casus ROC-II: Examenfraude

De vierde casus betreft het ROC van Amsterdam, een instelling bestaande uit 9 verschillende MBO colleges met ruim 27.000 leerlingen en 4.000 personeelsleden. Het MBO College Zuid wordt getroffen door iets dat in principe iedere onderwijsinstelling kan treffen en dat ook redelijk vaak in het nieuws is: een (melding van) examenfraude. Een dergelijke fraude kan ernstige

consequenties hebben voor een instelling omdat de waarde van het diploma in het geding kan komen. Voorts is ook de reputatie van de instelling in het geding. De near miss betreft de wijze waarop het ROC van Amsterdam met de melding van fraude is omgegaan en de afhandeling daarvan.

De fraude begint met een melding dat de toetsvragen van een multiple choice toets die een dag later wordt afgenomen zouden zijn uitgelekt. Na koortsachtig overleg wordt door de examencommissie besloten dat de toets doorgaat, maar dat a) de volgorde van de vragen wordt veranderd en dat b) een nieuwe vraag wordt toegevoegd. Dit blijkt een goede strategie: de toets is goed gemaakt met uitzondering van de additionele vraag (die heel slecht is gemaakt). Dit suggereert dat er inderdaad sprake is van fraude, waarop de examencommissie het besluit neemt om het tentamen ongeldig te verklaren. Met deze ingrijpende maatregel wordt een signaal afgegeven: geen enkele vorm van fraude wordt getolereerd en het diploma staat ergens voor. Conform de procedure is na ontdekking van de fraude hiervan melding gemaakt bij de Inspectie van het Onderwijs. Ook is de kwestie gemeld bij de politie en is een recherchebureau ingeschakeld om de kwestie te onderzoeken.

De betrokken instelling heeft bewust gekozen voor een open communicatiestrategie. Er is direct een brief gestuurd aan de betrokken studenten en ouders, klassen zijn bezocht en ook is intranet gebruikt om nadere informatie te verstrekken. Ook is voor medewerkers op intranet een logboek bijgehouden. Welbewust heeft men zich daarbij beperkt tot het vermelden van feitelijke informatie: van speculaties heeft men zich onthouden. Tot slot zijn de vervolgstappen direct duidelijk aangegeven en gecommuniceerd.

De verzonden brief aan de ouders heeft echter wel de media bereikt en dat leidde tot veel aandacht. Vanaf het moment dat dit gebeurde stond de telefoon roodgloeiend en journalisten op de stoep. Men heeft er voor gekozen de media uitgebreid te woord te staan op de dag dat de kwestie in de publiciteit kwam. Daarbij zijn de feiten benadrukt en heeft men zich onthouden van speculatie. Op vragen uit de Tweede Kamer kon door de minister worden geantwoord dat de zaak al aan de Onderwijsinspectie was gemeld en inmiddels in onderzoek was.

Vervolgens heeft het ROC van Amsterdam een mediastilte afgekondigd onder het motto: we moeten eerst de feiten boven tafel krijgen en kunnen pas wat vertellen als we echt meer weten. Enige tijd later ontstond inderdaad door het onderzoek meer duidelijkheid en bleken diverse studenten betrokken bij de fraude. De media-aandacht was op dat moment echter weggeëbd. Wel is de inspectie langs geweest die zich tevreden toonde over de aanpak. Van belang lijkt hierbij dat de instelling niet passief heeft afgewacht, maar zelf heeft geanalyseerd en gereflecteerd op de situatie.

Casus Hogeschool: een vermeende examenfraude

De vijfde casus betreft de Haagse Hogeschool, een instelling voor hoger onderwijs met meer dan 20.000 studenten en bijna 2000 medewerkers. Evenals bij het ROC van Amsterdam betreft de near miss een (vermeende) examenfraude bij een onderdeel van deze hogeschool, te weten de Academie voor ICT en Media. De casus heeft echter een iets ander karakter omdat de fraudemelding een diffuser karakter heeft.

De near miss begint met een melding van een journalist aan de persvoorlichter. Deze journalist wil een brief met gegevens over een vermeende fraudemelding aanbieden aan de Haagse Hogeschool. Het betreft daarbij geen incidentele fraude maar een fraude die langdurig door een

bepaalde klas van een opleiding zou hebben plaatsgevonden. De near miss beschrijft hoe de instelling met deze fraude is omgegaan, vooral in de richting van de media, de medewerkers en de leerlingen. Hierbij is van belang dat de zaak snel door de media werd opgepikt. De media brachten het item groot, maar de school kon daar direct op reageren. Van belang is dat de instelling van begin af aan getracht heeft de regie te nemen. Hierbij speelde zowel een regieteam als de communicatie-afdeling van de Haagse Hogeschool een belangrijke rol.

Betrokken stakeholders (ministerie van OCW, de Onderwijsinspectie, betrokken gemeenten, docenten, ouders en leerlingen) werden direct geïnformeerd en er werd onmiddellijk een recherchebureau ingeschakeld om de zaak uit te zoeken. Gedurende ongeveer een maand werden betrokkenen wekelijks geïnformeerd, maar ondanks het uitvoerige onderzoek van het recherchebureau konden in de tijd dat de near miss speelde geen bewijzen van fraude worden gevonden. Uiteindelijk werd – na ongeveer vier weken – een verslag van het onderzoek in twee versies gepresenteerd. Een uitgebreidere versie en een geanonimiseerde versie voor onder andere het intranet en de media. Toen het rapport uitkwam was de aandacht echter weggeëbd, zij het dat enkele media het bericht 'Geen fraude op Haagse Hogeschool' daadwerkelijk hebben gebracht.

Als gevolg van het onderzoek werd wel een aantal verbeteringen in zowel de harde component (procedures) als de zachte component (bewustwording en menselijk gedrag). Tijdens het onderzoek bleek namelijk wel dat medewerkers zich niet altijd bewust waren van het gevaar van fraude.

Casus Universiteit: financiële problemen

De laatste casus is opnieuw van een wat andere aard. Het betreft financiële problemen bij een onderdeel van de Universiteit van Maastricht. Zoals alle universiteiten is ook deze universiteit omvangrijk (meer dan 16.000 studenten en meer dan 3.000 medewerkers), maar de near miss spitst zich toe op financiële problemen bij een relatief klein onderdeel. De betrokken graduate school is voor de universiteit belangrijk als opleidingsinstituut voor vooral promovendi en heeft een daarin een heel goede reputatie. Naast een opleiding voor promovendi is er een interdisciplinaire masteropleiding. Het is echter een wat atypische organisatie, omdat het grootste deel van de (wetenschappelijke) staf niet binnen het organisatieonderdeel werkzaam is, maar wordt ingehuurd van andere faculteiten. Op het moment dat de near miss speelt zijn er – afgezien van het management – ongeveer 15 medewerkers (ondersteunende staf) binnen de school werkzaam. Deze specifieke organisatievorm verklaart mede waarom op onderdelen de gang van zaken bij deze near miss anders is dan bij de andere vijf casussen.

De near miss speelt vanaf eind 2008 en loopt tot medio 2012. Vanaf de oprichting was ingezet op het neerzetten van een kwalitatief hoogstaande graduate school zoals onder andere in een lovende visitatie uit 2010 werd bevestigd. Bij de uitbouw van de school had de directie vooral oog voor de inhoudelijke en wetenschappelijke aspecten en minder voor de bedrijfsvoering. Zij werd bovendien geconfronteerd met een financiële tegenvaller omdat door landelijk beleid de aanstellingen van de promovendi moesten worden omgezet in (duurdere) aio-contracten. Bovendien was het 'verdienmodel' gebaseerd op inkomsten (bekostiging voor promovendi) die pas op lange termijn konden worden gerealiseerd. Dit alles resulteerde uiteindelijk in een miljoenentekort, waardoor het CvB zich eind 2008 genoodzaakt zag in te grijpen en de graduate school onder curatele stelde.

In de periode daarna wordt gezocht naar een oplossing voor de problemen. Dit loopt in de eerste periode niet altijd even soepel omdat er verschillen van inzicht (en belangen) bestaan tussen de betrokken (interne) stakeholders. Zo dachten andere faculteiten (die wetenschappelijke personeel aanleveren aan de graduate school) niet altijd hetzelfde over de noodzakelijke herpositionering. Opvallend is dat in vooral in deze periode (lokale) media rapporteren over de problemen op de graduate school en de onderlinge tegenstellingen.

Het zoeken naar een oplossing heeft enige tijd geduurd, maar in 2010 werd die – onder regie van het CvB – gevonden door de graduate school onder te brengen bij een ander organisatie-onderdeel. Daardoor konden aanzienlijke besparingen op begeleiding, huisvesting, overhead en management worden gerealiseerd. In korte tijd konden daardoor de tekorten worden afgebouwd en vanaf 2011 vindt er (aanzienlijke) terugbetaling van de opgelopen schuld plaats. Bovendien heeft de graduate school haar goede naam kunnen behouden en is het merendeel van de betrokken vaste staf er nog werkzaam. Wel is een deel van het personeel herplaatst bij andere organisatieonderdelen en is een aantal tijdelijke contracten niet verlengd.

Deze casus heeft niet alleen maar elementen die je van een ‘best practice’ op het gebied van behoorlijk bestuur zou verwachten. Zo lijkt de aanvankelijke ingreep (in 2008) van het CvB aan de late kant en wordt de periode kort daarna gekenmerkt door onderlinge tegenstellingen die voor een deel door de (lokale) media worden opgepikt. Toch is deze casus naar onze mening als een near miss te zien, omdat na deze moeizame aanlooperperiode uiteindelijk een oplossing is gevonden waardoor het betreffende organisatieonderdeel a) nog steeds bestaat (zij het in een andere inbedding); b) nog steeds een heel goede wetenschappelijke reputatie heeft en c) in vrij korte tijd een financieel tekort is omgebogen en met aflossing van de schuld is begonnen. In termen van onze definitie van een near miss had het veel erger kunnen zijn als het bestuur niet aldus had ingegrepen. Dit ingrijpen wordt door betrokkenen ook als adequaat gezien.

3.3 TEN SLOTTE

Tot zover de inleiding op de onderzochte zes casussen. Hoewel zeer verschillend, zijn het voorbeelden van incidenten waar iedere instelling mee te maken zou kunnen krijgen. Het zijn near misses omdat in alle gevallen het optreden van het bestuur (en andere stakeholders) ernstiger heeft voorkomen. In die zin illustreren deze beschrijvingen dat behoorlijk bestuur een levende bestuurspraktijk is. In het volgende hoofdstuk volgt een systematische case-analyse om te identificeren wat de gemeenschappelijke elementen in deze casussen zijn. We volgen daarbij het in hoofdstuk twee weergegeven conceptuele model.

4 PRAKTIJKEN VAN BEHOORLIJK BESTUUR: EEN VERGELIJKENDE CASE ANALYSE

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt een vergelijkende analyse gemaakt van de zes praktijken van behoorlijk bestuur die we hebben bestudeerd. Onze analyse volgt het conceptuele model dat in hoofdstuk 2 is geschetst. Per onderdeel van het conceptueel maken we een vergelijkende analyse. Ten eerste beginnen we het met schetsen van de onderzochte 'near misses'. Wat was de 'near miss' en hoe heeft de betrokken onderwijsinstelling daarop gereageerd? Op deze manier schetsen we kort ook elke casus. Vervolgens gaan we dieper in op een aantal factoren. In paragraaf 4.3 schetsen we de context van de betrokken instellingen. Die context wordt gevormd door de interne en externe sturingsrelaties (de governance structuur) alsmede door allerlei relevante ontwikkelingen in de omgeving van de instelling. Het gaat daarbij niet om een algemene schets maar een schets van kenmerken en ontwikkelingen voor zover die relevant zijn voor de betrokken casussen. In paragraaf 4.4 gaan we in op de acties en de handelingen van betrokken partijen in het licht van de beschreven 'near miss'. We gebruiken bij de beschrijving daarvan het cultuur-arenamodel (zie bijlage 2) om twee cultuurfoto's te schetsen: één vanuit het perspectief van de stakeholders met een bestuurlijke verantwoordelijkheid en één vanuit het perspectief van de medewerkers op de werkvloer. Niet alleen laten we in dit verband zien wie wat heeft gedaan en in hoeverre dit handelen in het teken stond van behoorlijk bestuur, we laten ook zien of en in hoeverre de principes c.q. waarden die verwijzen naar behoorlijk bestuur, geïnternaliseerd zijn in de cultuur van de betrokken organisatie-onderdelen. Vervolgens gaan we in paragraaf 4.5 na in hoeverre de betrokken instellingen hebben geleerd van de 'near miss' alsmede ook van hun eigen handelen daarin. In paragraaf 4.6 trekken we enkele conclusies.

4.2 TOEN HET MIS GING....

In het vorige hoofdstuk zijn de near misses waar dit onderzoek over rapporteert al beknopt beschreven. Onderstaande tabel zet de essentie van de near miss en de belangrijkste gebeurtenis per casus op een rijtje.

Tabel 4.1 Omschrijving van de near miss

<i>Casus</i>	<i>Omschrijving van de near miss</i>
Primair	<i>Bevolkingskrimp</i> Dreigende sluiting van scholen als gevolg van demografische ontwikkelingen.
Secundair	<i>Kwaliteit</i> Opbrengsten van één afdeling worden als onvoldoende beoordeeld door de Inspectie.
ROC-I	<i>Wapenincident</i> Buurtbewoner ziet een leerling met een wapen bij school lopen.
ROC-II	<i>Examenfraude</i> Anonieme melding dat examens te koop worden aangeboden.
Hogeschool	<i>Vermeende examenfraude</i> Melding van systematische en langdurige fraude.
Universiteit	<i>Financiële problemen</i> Een groot financieel tekort bij een organisatieonderdeel

<i>Casus</i>	<i>Belangrijkste gebeurtenis(sen)</i>
Primair	<ul style="list-style-type: none"> • Het gaat niet om 1 casus, maar meerdere gevallen waar het gaat om de vraag hoe de onderwijsinstelling omgaat met dreigende sluiting van scholen. • Veel aandacht voor procesafspraken. • Medewerkers, ouders en gemeenten worden tijdig betrokken en diverse scenario's worden gezamenlijk ontwikkeld.
Secundair	<ul style="list-style-type: none"> • De Onderwijsinspectie constateert dat opbrengsten van de VWO afdeling onvoldoende zijn. Als gevolg daarvan wordt de school onder intensief toezicht geplaatst. • De (bovenschoolse) centrale directie is krachtig gaan sturen naar de locatiedirectie om verbeteringen te bereiken. • De komst van een nieuwe locatiedirectie zorgde voor nieuw elan. • Medewerkers werden actief bij verbeterplannen betrokken. • De kwestie is niet uitgebreid in de media geweest en ouders zijn niet actief geïnformeerd. • Wel is met de Ouderraad besproken, vanwege eerdere (dalende) resultaten kwam het oordeel van de Inspectie niet echt als een verrassing.
ROC-I	<ul style="list-style-type: none"> • Politie neemt de leiding vanwege de aard van het incident. De instelling is echter nauw betrokken. • School wordt ontruimd. • Op sociale media verschijnen veel geruchten. Leerlingen en ouders zijn eerder op de hoogte dan docenten. • Ook traditionele media komen in actie. • De betrokken leerling wordt opgepakt. • Na afloop worden ouders en leerlingen geïnformeerd. Dit duurt echter een aantal dagen.
ROC-II	<ul style="list-style-type: none"> • Het examen wordt aangepast en uit de resultaten blijkt inderdaad fraude. • De tentamenuitslag wordt ongeldig verklaard. • Onderwijsinspectie wordt geïnformeerd, evenals de politie. • Een recherchebureau wordt ingeschakeld. • Studenten en ouders worden geïnformeerd. • De zaak komt in de media en krijgt aandacht. • Media worden geïnformeerd door de instellingen maar vervolgens kiest men voor radiostilte in afwachting van het onderzoek.
Hogeschool	<ul style="list-style-type: none"> • Een regie- en kernteam worden geformeerd. • De processen rondom tentamens worden grondig tegen het licht gehouden • Een recherchebureau wordt ingeschakeld. • Ouders, studenten, Inspectie, gemeente, het ministerie van OCW worden geïnformeerd. • Er is veel media aandacht. • Er volgen twee onderzoeksrapporten.
Universiteit	<ul style="list-style-type: none"> • CvB grijpt in en stelt het organisatieonderdeel onder (financiële) curatele. • Met andere (interne) stakeholders wordt gezocht naar oplossingen, maar door complexiteit (veel betrokkenen en belangen) en onderlinge tegenstellingen wordt deze niet direct gevonden. • Aanvankelijk negatieve publiciteit in de (lokale) media. • Wetenschappelijke kwaliteit van organisatieonderdeel wordt als uitstekend gekwalificeerd. • Medewerkers worden geïnformeerd, maar niet echt betrokken bij zoeken naar oplossing. • Strakke regie van CvB zorgt uiteindelijk voor de oplossing. Hierbij wordt synergie gevonden door samenvoeging met een ander organisatieonderdeel.

<i>Casus</i>	<i>(voorlopige) Uitkomsten</i>
Primair	<ul style="list-style-type: none"> • Hanteren van transparante procedures en delen van zo veel mogelijk informatie. • Geen 'blauwdruk' maar nadenken over de toekomst van scholen als 'organisch proces'. • Bij de - soms onvermijdelijke - sluiting of fusie ontstaan veel emoties bij betrokkenen. De rol van bestuurder is dan erg belangrijk, naast die van de directeur.
Secundair	<ul style="list-style-type: none"> • Uit eigen analyse van de school bleek dat de lat niet hoog genoeg werd gelegd. Er was teveel nadruk op buitenschoolse activiteiten ten koste van de onderwijsprestaties van leerlingen. • Diverse maatregelen hebben inmiddels geleid tot weer een positief oordeel van de Inspectie.
ROC-I	<ul style="list-style-type: none"> • Scholier is naar andere school gegaan. • Debriefing met politie en een formele evaluatie over de van gang van zaken.
ROC-II	<ul style="list-style-type: none"> • Er is sprake geweest van diefstal van examens. De wijze waarop dat gebeurd is, is niet helemaal duidelijk. Er waren wel verdachten in beeld. • Complimenten van de Inspectie voor wijze waarop de zaak is aangepakt. • Aandacht in de media is weggeëbd, mede vanwege andere kwesties.
Hogeschool	<ul style="list-style-type: none"> • Geen bewijs geleverd van systematische fraude. • Aandacht in de media is na verloop van tijd weggeëbd.
Universiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Graduate school is onderdeel geworden van groter geheel waardoor aanzienlijke besparingen op bedrijfsvoering en management zijn gerealiseerd. • Financieel tekort vrij snel omgeslagen, schulden worden terugbetaald. • Goede wetenschappelijke reputatie is gehandhaafd. • Personeelsformatie ingekrompen, maar geen ontslagen onder (vast) personeel. Wel is een deel van het personeel intern herplaatst en zijn tijdelijke contracten niet verlengd.

We zien dat in alle gevallen scholen zijn geconfronteerd met een gebeurtenis die in potentie de legitimiteit van een de instelling zou hebben kunnen schaden, bijvoorbeeld omdat vraagtekens kunnen worden gesteld bij de kwaliteit van het onderwijs, de kwaliteit van de af te leggen examens en tentamens of de veiligheid binnen de school. Dergelijke gebeurtenissen zijn bovendien niet volledig te vermijden. Essentieel is echter de vraag hoe ze worden opgepakt. Belangrijk daarbij is dat de wijze waarop en de voortvarendheid waarmee ze worden opgepakt niet alleen gevolgen heeft voor de onderwijsinstelling zelf. Het al dan niet aanpakken van deze gebeurtenissen raakt ook de legitimiteit van de sector, zeker als een gebeurtenis in verband wordt gebracht wordt met andere politieke of maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken (we komen hierop later terug). Soms zijn die gebeurtenissen niet te voorzien zoals een diefstal van tentamens en examens, of het gebruik van een wapen. Soms zijn die gebeurtenissen wel te voorzien, zoals demografische ontwikkelingen of een (oplopend) financieel tekort. Echter, in al deze gevallen is de schade tot op zekere hoogte beperkt gebleven, zoals ook blijkt uit de beschreven afloop. Dit geldt ook voor de universitaire casus met de kanttekening dat de ingreep daar aan de late kant kwam en het zoeken naar een adequate oplossing even heeft geduurd. Een neerwaartse spiraal is in alle gevallen daardoor voorkomen. De hiermee samenhangende schade is beperkt, omdat de betreffende instellingen, vanuit het perspectief van behoorlijk bestuur, adequaat hebben weten te reageren. Daarmee zegt het tevens iets over de kwaliteit van het corrigerende vermogen van de betreffende instellingen en daarmee over de kwaliteit van de betreffende organisaties.

Hiermee komen we ook op een ander belangrijk punt. Wanneer we deze 'near misses' vergelijken met casussen waarin het echt mis is gegaan, zoals bijvoorbeeld in het geval van Amarantis, dan zien we dat in de door ons bestudeerde casussen het de corrigerende mechanismen zijn geweest die het ontstaan van een echte miss hebben voorkomen. Hierdoor wordt ook voorkomen dat 'near misses' zich stapelen. Kenmerkend voor een aantal grote

incidenten waar het echt mis is gegaan (zoals Amarantis, maar ook vergelijkbare incidenten in bijvoorbeeld de corporatiewereld) is dat juist de opeenstapeling van deze 'near misses' leidt tot grote misstanden. In die gevallen lijkt het erop alsof corrigerende mechanismen – die iets zeggen over de kwaliteit van de organisatie – te kort schoten of zelfs ontbraken.

Het ontstaan van deze 'near misses' speelt zich af in een bepaalde context. Een context die gevormd wordt door de in- en externe aansturing van de school alsmede door specifieke ontwikkelingen in de omgeving van de betreffende onderwijsinstelling.

4.3 CONTEXT: OMGEVING EN GOVERNANCE STRUCTUUR

4.3.1 Complexe omgeving

In deze paragraaf gaan we nader in op de context waarbinnen de praktijken van behoorlijk bestuur zich ontwikkeld hebben. Ten eerste zijn de specifieke kenmerken van de omgeving van belang waarbinnen de school zich bevindt. Wat valt dan op?

In de volgende tabel staan de belangrijkste bevindingen. Voor bijna alle casussen geldt, en dat geldt sowieso voor elke onderwijsinstelling, dat ze moeten opereren in een *gepolitiseerde omgeving*. Dit geldt echter niet voor de universiteitscasus, die een sterk intern georiënteerd karakter had. In het algemeen geldt echter dat onderwijs een gepolitiseerd beleidsterrein is, waarbij met name zorgen over de kwaliteit en de opbrengsten van het onderwijs een regelmatig terugkerend thema is. Gesteld kan worden dat zorgen over de kwaliteit van het onderwijs deel uitmaken van de zogenaamde 'nationaal mood', de nationale gemoedstoestand. In deze gemoedstoestand spelen eerdere incidenten vaak een sluimerende rol waarnaar verwezen wordt indien zich nieuwe incidenten voordoen. De herinnering hieraan doet al snel het oude, neergedaalde stof opnieuw opwaaien. Zo roepen incidenten rondom examenfraude al heel snel de herinnering aan Ibn Galdoun op. Het gevolg is dat issues, en dan zeker 'near misses', in het onderwijs van nature snel en gemakkelijk politieke en publieke aandacht zullen trekken en daarmee ook media-aandacht. Vandaar dat de omgeving van de onderzochte instellingen een sterk *gemedialiseerde omgeving* is. Het omgekeerde is echter ook waar. Omdat deze omgeving gemedialiseerd is, zullen gebeurtenissen die uitzonderlijk zijn, ook al heel snel politieke aandacht trekken. Het is deze spiraal van politieke en media-aandacht die heel bepalend is voor de context waarbinnen instellingen moeten opereren, wanneer ze geconfronteerd worden met een 'near miss'. Overigens laat de casus Secundair zien dat dit niet altijd het geval hoeft te zijn: de aandacht vanuit de media in dat geval was namelijk beperkt. In het geval van de casus Universiteit geldt dat er wel aandacht van de (regionale) media is, maar dat de koppeling met politieke aandacht niet aanwezig lijkt.

Daarnaast geldt dat politisering en medialisering nog worden versterkt wanneer bijvoorbeeld een bepaald issue - bijvoorbeeld over de politieke en publieke discussie over de kwaliteit van onderwijs - *zich verbindt met andere politiek en maatschappelijk gevoelige issues*. In de casussen zien we dit ook terug, met name daar waar de aandacht voor onderwijs zich verbindt met integratievraagstukken, sociale veiligheidsvraagstukken en vraagstukken die verwijzen naar de leefbaarheid van wijken, buurten of zelfs regio's. Daarvan was sprake in de casussen van de Hogeschool, het ROC-I en ROC-II, waarbij het incident dat plaats vond ook betrekking had op leerlingen die afkomstig waren uit sociaal-economisch zwakkere, minder leefbare buurten. Soms wordt daarbij ook een link gelegd met het vraagstuk van veiligheid. In die periode had kort daarvoor een aantal schoolshootings plaatsgevonden in de Verenigde Staten. Juist door die

verbinding met deze, vaak lokale vraagstukken, zien we dat de politieke en media aandacht die onderwijsinstellingen trekken nog een ander effect heeft, namelijk dat er nog een andere speler om de hoek komt kijken: *de lokale politiek en het lokale bestuur* die immers vaak ook het onderwijs en onderwijsinstellingen gebruiken om iets te doen aan lokale omstandigheden. Deze ontwikkeling zagen we ook terug bij de casus Primair waarbij een instelling te maken kreeg met demografische krimp. Hierdoor neemt niet alleen het aantal leerlingen af, ook de leefbaarheid van het betreffende dorp waarin de instelling gevestigd is komt daardoor onder druk te staan. De aanwezigheid van een school draagt immers vaak bij aan de leefbaarheid van een gemeente of zelfs regio.

Een ander element dat in een groot aantal van de bestudeerde casussen terugkomt en die ook bijdraagt aan het genereren van politieke, maatschappelijke en media aandacht is *de rol die sociale media spelen*. De penetratie van sociale media in de omgeving van scholen en het zeer intensieve gebruik hiervan door leerlingen maar ook door ouders, versterkt het eerder beschreven proces van politisering en medialisering. We zien dit heel duidelijk terug in de casussen van de Hogeschool, het ROC-II, het ROC-II maar ook in de casus Primair. In de casus Secundair lijkt deze factor overigens afwezig. Sociale media stelt gebruikers in staat zich razendsnel en ook op relatief ongrijpbare, laagdrempelige manier te mobiliseren, waardoor een deels onbeheersbaar proces van berichtgeving ontstaat. Tegelijkertijd zien we in de bestudeerde casussen allerlei 'cross-over'- effecten: klassieke media zoals kranten, radio en televisie refereren daarbij aan allerlei berichten op sociale media. Maar ook het omgekeerde vindt plaats. In de sociale media wordt gerefereerd en gereageerd op de berichtgeving door televisie, radio en kranten. Betrokkenen verwijzen dan ook naar de 'ruis' die ontstaat en die de formele communicatie via statements van communicatiemedewerkers, directeuren en bestuurders op achterstand zet. Het gevolg is dat onderwijsinstellingen en hun bestuurders in een spiraal van negatieve aandacht terecht kunnen komen die kan leiden tot reputatieschade en het vertrouwen en de legitimiteit van een onderwijsinstelling negatief kunnen beïnvloeden. Betrokkenen wijzen er bovendien regelmatig op dat dit in feite een 'ongelijke strijd is', waarbij een school altijd op achterstand staat. Het is deze dynamiek die bijzondere, vaak tegenstrijdige eisen stelt aan het strategische handlingsvermogen van de betrokken instellingen. Aan de ene kant is het bijvoorbeeld belangrijk om de feiten op een rijtje te zetten, hetgeen terughoudendheid vereist alvorens te reageren, terwijl aan de andere kant mediadynamiek ertoe leidt dat er allerlei speculaties ontstaan, hetgeen weer vraagt om een snelle reactie. Bovendien zorgt de penetratie van met name sociale media ervoor dat het onderscheid tussen binnen en buiten de instelling erg fluïde wordt. Daarmee wordt het vraagstuk van openheid – zowel de mate waarin maar ook de kwaliteit ervan – een belangrijk strategisch (communicatie en positionerings)vraagstuk.

De omgeving lijkt in de universitaire casus een iets andere rol te spelen. Naar onze mening is dat te herleiden tot de aard van de casus. Financiële tekorten op een graduate school is niet iets dat het grote publiek direct interesseert – althans zolang het voortbestaan van de instelling zelf niet in het geding is. Hier wordt de omgeving deels gekenmerkt door de wetenschappelijke context waar het imago van het wetenschappelijk onderzoek en onderwijs een zeer belangrijke rol spelen. Wel zien we ook hier het effect van media-aandacht. In de eerste fase van de near miss speelt de discussie zich deels via de media af en lijken betrokkenen deze media ook actief op te zoeken. Sociale media lijken geen rol te spelen, maar dat kan aan de tijdsperiode en het relatief geringe aantal betrokkenen liggen.

Tabel 4.2. Kenmerken van de omgeving

<i>Casus</i>	<i>Kenmerk(en) van de omgeving</i>
Primair	<ul style="list-style-type: none"> • Politisering versterkt door verbinding van toegang tot onderwijs met leefbaarheid van een regio. • Sluiting genereert veel media-aandacht en ouders gebruiken media om tegenspraak te organiseren.
Secundair	<ul style="list-style-type: none"> • Profilering van de school. • Oordeel inspectie is openbaar maar genereerde nauwelijks aandacht.
ROC-I	<ul style="list-style-type: none"> • Politisering versterkt door combinatie met integratie, veiligheid en leefbaarheid van steden. • Medialisering, met name door rol sociale media.
ROC-II	<ul style="list-style-type: none"> • Politisering versterkt door combinatie met integratie. • Medialisering, met name door rol sociale media.
Hogeschool	<ul style="list-style-type: none"> • Profilering van de instelling. • Politisering versterkt door combinatie met integratie, veiligheid en leefbaarheid van steden. • Medialisering, met name door rol sociale media.
Universiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Wetenschappelijke omgeving is heel belangrijk. Graduate school is belangrijk voor de wetenschappelijke reputatie. • Tijdens verloop near miss verschijnt een zeer positieve visitatie over het opleidingsprogramma. • In de beginfase relatief veel media-aandacht, waarbij sommige betrokkenen media actief op lijken te zoeken.

Op grond van deze analyse kunnen we concluderen dat behoorlijk bestuur onder andere betekent dat onderwijsinstellingen zich bewust moeten zijn van de gepolitiseerde en gemedialiseerde omgeving waarin ze moeten opereren. Dit stelt eisen aan de wijze waarop instellingen hiermee om moeten gaan dan wel zich hierop moeten voorbereiden. ‘Near misses’ vormen in veel gevallen ‘het lont in een smeulend kruitvat’. Dit heeft ook gevolgen voor de proceskant van behoorlijk bestuur. In hoofdstuk drie hebben we laten zien dat behoorlijk bestuur tot uitdrukking komt in een aantal processen, zoals het organiseren van tegenspraak of het opzetten van een dialoog. Ons onderzoek laat daarnaast zien dat aandacht voor communicatieprocessen eveneens belangrijk is.

4.3.2 Interne en externe governance structuur

Een ander belangrijk kenmerk van de context van de bestudeerde praktijken van behoorlijk bestuur wordt gevormd door de interne en externe ‘governance’ structuur. Wat is kenmerkend voor deze structuur? Laten we eerst kijken naar de interne structuur die primair refereert naar de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (en de daarmee samenhangende organen) binnen de instelling alsmede naar het gebruikte sturingsmodel zoals dat tot uitdrukking kwam ten tijde van de ‘near miss’. Ook kijken we naar wat de feitelijke rol van de ‘Code Goed Bestuur’ is in de bestudeerde casussen.

Tabel 4.3 Governancestructuur

<i>Casus</i>	<i>Interne governancestructuur</i>
Primair	<ul style="list-style-type: none"> • Bottom-up model (Rijnlands model) als tegenhanger van het verleden waarin meer top down werd gestuurd maar – als gevolg daarvan - met onvoldoende commitment bij directeuren en binnen de scholen. • Belang van lokale autonomie en initiatief (kantelen van de organisatie) en mede-eigenaarschap van probleem (en oplossing). • Belang van heldere rolverdeling tussen directie en bestuur in contacten met ouders. • Belang van regelmatige (formele en informele) dialoog met interne en externe stakeholders (en oog hebben voor de menselijke maat).

Secundair	<ul style="list-style-type: none"> • Van oudsher redelijk hiërarchische aansturing. Tegenmacht niet of nauwelijks aanwezig. • Tijdens de near miss 'kanteling' naar meer bottom up. Personeel actief betrokken bij verbeterplannen en professionalisering. • Horizontale dialoog wordt belangrijk gevonden: bestuur gaat o.a. jaarlijks een dag op bezoek bij de locaties en bezoekt daarnaast scholen informeel. • Feedback en input worden belangrijk gevonden. • De RvT staat op afstand en houdt 'vooral toezicht'. • Soms wordt aangegeven dat bestuur op afstand staat van werkvloer.
ROC-I	<ul style="list-style-type: none"> • Politie heeft feitelijk de regie tijdens de near miss. • Belang van lokale autonomie (directie/locatieniveau) en initiatief, het CvB is op enige afstand maar wel betrokken en geïnformeerd. • Helderheid over rollen en verantwoordelijkheden (weten wanneer wie in te schakelen en wie voortouw heeft), maar ook: improvisatievermogen. • Snelle en korte communicatielijnen. • Belang van regelmatige (formele en informele) dialoog met interne en externe stakeholders. • RVT pas later/achteraf schriftelijk en mondeling geïnformeerd, ook omdat politie feitelijke regie had. • Belang van communicatieafdeling.
ROC-II	<ul style="list-style-type: none"> • Belang van lokale autonomie en centrale rol van examencommissie. • Verantwoordelijkheden en taakverdeling helder, ook gezamenlijk opgepakt. • RvT achteraf geïnformeerd. • Melding bij Inspectie en politie. • Belang van regelmatige (formele en informele) dialoog met interne en externe stakeholders.
Hogeschool	<ul style="list-style-type: none"> • Centrale sturing door instellen van kerngroep (regieteam) onder leiding van het CvB waardoor helderheid over rollen en verantwoordelijkheden ontstaat. • Verantwoordelijke afdelingsdirecteur vormt het gezicht naar buiten, actief ondersteund door communicatie-afdeling. • De RVT vervult een actieve rol binnen de organisatie. • De RVT is snel geïnformeerd evenals de Onderwijsinspectie. • Belang van regelmatige (formele en informele) dialoog met interne en externe stakeholders.
Universiteit	<ul style="list-style-type: none"> • In principe sterk decentrale structuur met veel autonomie voor faculteiten (en ook voor organisatieonderdelen binnen een bepaalde faculteit). • Tijdens near miss grijpt het CvB actief in, en neemt bij uiteindelijke oplossing de regie. • De RvT wordt van begin af aan actief betrokken en geïnformeerd. • Studenten en staf hebben medezeggenschap via Faculteits- en Universiteitsraad, zij het dat de belangstelling (vooral van de zijde van de staf) relatief beperkt is. • Binnen faculteiten hangt het contact tussen bestuur en werkvloer mede af van de leiderschapsstijl van de directie (decaan). Bij de aanloop naar de near miss bestaat binnen het betrokken organisatieonderdeel een zeer goede relatie tussen directie en personeel.

<i>Casus</i>	<i>Rol van de code Goed Bestuur</i>
Primair	De code speelt op de achtergrond en wordt niet actief beleefd. Het belang wordt wel onderkend en is deels geïnternaliseerd maar actoren zijn zich daar niet altijd bewust van.
Secundair	In 'het alledaagse' heeft de code geen actieve betekenis, maar het heeft wel een signalerings en activeringswaarde. Code moet er zijn (als spiegel), maar is geen levend document.
ROC-I	De code speelt op de achtergrond en wordt niet actief beleefd. Het belang wordt wel onderkend en is deels geïnternaliseerd maar actoren zijn zich daar niet altijd bewust van.
ROC-II	De code speelt op de achtergrond; niet actief beleefd; belang wel onderkend maar is ook deels geïnternaliseerd maar actoren zijn zich daar niet altijd bewust van.

Hogeschool	De code speelt op de achtergrond; niet actief beleefd. Belang wel onderkend, is ook deels geïnternaliseerd maar actoren zijn zich daar niet altijd bewust van.
Universiteit	Op hogere hiërarchische niveaus (RvT, CvB, faculteit) is de code bekend, maar speelde in de ogen van bestuur geen directe rol in de casus. Code wordt gezien als iets waar je op terug kunt vallen, maar de elementen ervan moeten eigenlijk bij een goed bestuurder aanwezig zijn.

<i>Casus</i>	<i>Externe Governancestructuur</i>
Primair	Gemeenten die zorgen hebben over de leefbaarheid van kleine kernen die ook de ouders raakt; Ministerie van Onderwijs door (mogelijke) aanpassingen in regelgeving (klein scholen toeslag).
Secundair	Onderwijsinspectie. Het imago van de school speelt echter ook een belangrijke rol.
ROC-I	Politie, gemeente, Onderwijsinspectie, ouders.
ROC-II	Politie, gemeente, ouders, Onderwijsinspectie.
Hogeschool	Onderwijsinspectie, politie, ouders.
Universiteit	Visitatieorganen

Een paar zaken valt op. Ten eerste zien we dat in de casussen sprake is van een *duidelijke verdeling van rollen*: wie is waarvoor verantwoordelijk en wie neemt dientengevolge welke taak ter hand? En dat niet alleen intern maar ook naar buiten toe (bijvoorbeeld in het geval van communicatie met ouders). In twee gevallen (ROC-I en ROC-II) zien we dat in die rolverdeling *ruimte is voor lokale autonomie en voor lokale initiatieven*, daarbij actief ondersteund door de hogere echelons zoals een CvB. In het geval van de Hogeschool ontstaat deze helderheid door het centraliseren van de besluitvorming door de vorming van een regieteam. In het geval van Secundair zien we dat de centrale directie een belangrijke rol speelt door de locatiedirectie te sturen en in te zetten op het belang van kwaliteitszorg. In het geval van de Universiteit is de rolverdeling ook helder, maar zou je kunnen zeggen dat de decentrale structuur ervoor zorgde dat de reactie op het gerezen tekort laat op gang kwam. Toen het echter nodig was greep het CvB is, en was het mogelijk om onder haar regie – en in samenspraak met de RvT en faculteitsleiding – een adequate oplossing te vinden.

Soms is het echter niet de onderwijsinstelling zelf (CvB, directie of afdelingen) die de regie voeren maar is het een *externe partij*, zoals de politie, die feitelijk de *regie neemt* waarbij de instelling zelf volgend en ondersteunend is zoals in het geval van het ROC-I. Maar ook dit veronderstelt dat rollen helder zijn. In elk geval zien we ook in bijna alle gevallen dat de gegenereerde media-aandacht (zie ook vorige punt) het belang van (interne en externe) communicatie en daarmee ook de rol van de communicatie-afdeling of persvoorlichter onderstreept. Overigens is die helderheid ook noodzakelijk omdat voor de onderzochte instellingen geldt dat het allemaal complexe en sterk gefragmenteerde organisaties zijn (zowel naar locatie als naar schooltype), terwijl ze verschillende doelgroepen bedienen, die soms een eigen problematiek meebrengen. Overigens past deze heldere rollenverdeling bij datgene dat in veel codes voor goed bestuur is geformuleerd, maar het is daarbij de vraag of het innemen van deze heldere rolverdeling door de betrokken partijen door henzelf in verband wordt gebracht met deze codes.

Tegelijkertijd zien we dat in de meeste casussen het *belang van een regelmatige formele en informele dialoog* met relevante interne en externe stakeholders (bijvoorbeeld ouders of leerlingen) onderstreept wordt. Dit heeft als voordeel dat men elkaar kent, dat vertrouwen kan

worden opgebouwd hetgeen in geval van een 'near miss' niet onbelangrijk is. Hierdoor ontstaat namelijk commitment en een 'sense of urgency'.

Opvallend is dat de Code Goed Bestuur nauwelijks een expliciete rol heeft gespeeld ten tijde van de bestudeerde 'near misses'. Ook al wordt het belang ervan in interviews onderstreept, *in het dagelijkse handelen spelen de codes geen expliciete rol*. Hiernaar wordt niet of nauwelijks verwezen. We zien echter wel dat actoren verwijzen naar bijvoorbeeld principes die in de codes een rol spelen maar zij relateren deze over het algemeen niet expliciet aan de code. Als zodanig zijn de principes echter dus deels geïnternaliseerd. Het belang dat gehecht wordt aan transparantie is hier een duidelijk voorbeeld van. Vandaar dat het bestaan van deze codes vooral verwijst naar een geformaliseerde werkelijkheid die op de achtergrond, passief, een rol speelt. Het is vooral *de geest van de code* die belangrijk wordt geacht, namelijk als een referentiekader waarnaar verwezen kan worden in termen van waarden die met name het CvB en de RvT belangrijk achten, zoals bijvoorbeeld transparantie, duidelijkheid, verantwoordelijkheid, en het belang van dialoog. Bij onze interpretatie is echter enige terughoudend op zijn plaats, omdat we op basis van ons onderzoek niets over causaliteit kunnen zeggen. Enerzijds kunnen inzichten uit de codes in een organisatie geland zijn, anderzijds kunnen ervaringen uit organisaties mede een rol hebben gespeeld in het opstellen van de codes. Waarschijnlijk is er sprake van een combinatie van beide.

Opmerkelijk is ook de rol van de *Raden van Toezicht*. Die lijkt in veel gevallen niet duidelijk uitgekristalliseerd. In het merendeel van de gevallen zien we *geen duidelijke actieve rol*. Doorgaans wordt de Raad achteraf geïnformeerd, vaak in termen van uitleg: door te vertellen wat er is gebeurd en waarom gehandeld is zoals er is gehandeld. Soms werd dit als te laat ervaren, omdat er berichten in de media waren verschenen zoals het geval was bij het ROC-II. De Hogeschool en de Universiteit, waar de RvT snel werd geïnformeerd, lijken hierop uitzonderingen. Dit lijkt ook te passen bij de actieve rol die de RvT aldaar voor zichzelf ziet weggelegd in termen van willen weten wat er in de organisatie gebeurt. Overigens zal in het geval van de Universiteit ook de aard van de casus een rol spelen. Het ligt eerder voor de hand een RvT vooraf te informeren bij een ingreep vanwege financiële problemen dan bij een urgent probleem als een wapenincident.

Wat is opvallend als we kijken naar de rol die de externe governance structuur vervult? De externe governance structuur verwijst naar het netwerk van belanghebbende partijen dan wel organisaties die met de betreffende onderwijsinstellingen verbonden zijn. Kenmerkend voor deze verbondenheid is de mate waarin er sprake is van (wederzijdse) afhankelijkheid, al dan niet inhoud krijgende door middel van bepaalde sturingsvormen zoals 'sturing op afstand', sturing op prestaties of sturing op budgetten. Zo is bijvoorbeeld een onderwijsinstelling afhankelijk voor haar financiering van het ministerie van OCW of van een gemeente. Relevante andere partijen zijn onder meer de Onderwijsinspectie, vakbonden, werkgeversorganisaties zoals de verschillende sectorraden (PO, VO, MBO) en brancheverenigingen (zoals Vereniging van Hogescholen). Welke andere partijen en afhankelijkheidsrelaties speelden een rol in onze casussen?

In de onderzochte casussen is – met uitzondering van de casus Secundair – de invloed van deze externe sturingsrelaties niet echt doorslaggevend geweest. In een aantal gevallen is bijvoorbeeld de Onderwijsinspectie op de hoogte gesteld van de 'near miss' maar dit heeft niet tot directe bemoeienis geleid (de casus secundair is hierop uiteraard een uitzondering, omdat de inspectie daar aan de basis van de near miss ligt). Wanneer de 'near miss' uit de hand was gelopen, dan

waren wellicht een aantal partijen die op de achtergrond aanwezig waren zoals een ministerie van Onderwijs, een Onderwijsinspectie, de NVAO, veel nadrukkelijker uit de coulissen getreden. In een enkel geval nam een externe partij zelf, in het onderhavige geval de politie, de regie helemaal over, maar dat had te maken met de aard van het incident. In een aantal gevallen werd overigens de politie wel op de hoogte gesteld van bijvoorbeeld (vermeende) diefstal, computerinbraak en fraude zoals het geval was bij de Hogeschool en het ROC-II. Er is echter een belanghebbende partij die in één casus (Primair) een grote zichtbare rol heeft gespeeld, namelijk de ouders. Hun invloed speelde met name een grote rol in deze casus, omdat zij daar een rol van betekenis speelde in termen van het mobiliseren van politieke en maatschappelijke weerstand tegen de voorgenomen sluiting van een aantal scholen, en in het verlengde daarvan het mobiliseren van media-aandacht. Bij de casus Secundair heeft uiteraard de onderwijsinspectie een belangrijke rol gespeeld, omdat haar negatieve oordeel over de onderwijsopbrengsten aanleiding vormden voor de interventies die hebben geleid tot de oplossing van de near miss.

Ook zien we in een aantal casussen dat een gemeente, direct of indirect invloed uitoefent, wanneer het onderwijsbeleid sterk verweven is met andere beleidsterreinen waarop een gemeente actief is en waarin scholen voor hen een belangrijke taak op zich nemen, zeker daar waar het gaat om de leefbaarheid van buurten, wijken en regio's of de integratie van allochtone leerlingen. Gemeenten kunnen ook een rol spelen omdat ze een belangrijke actor zijn omdat scholen in een aantal gevallen afhankelijk is van de medewerking van die gemeenten, bijvoorbeeld omdat gemeenten optreden als financier of subsidieverlener. We zagen dit bijvoorbeeld terug in de krimpcasus (Primair) en de twee fraudecasussen (Hogeschool en ROC-II). Dit laat zien dat het netwerk van relevante stakeholders dat wordt gemobiliseerd ook sterk afhankelijk is van de aard van de casus.

Wat betekent deze analyse voor de praktijk van behoorlijk bestuur? Een paar voorlopige conclusies is te trekken:

- Vraagstukken die het behoorlijke bestuur – in termen van 'near misses' – van een onderwijsinstellingen raken, spelen zich in toenemende mate af in een sterk gepolitiseerd en gemedialiseerd klimaat dat zeker voor bestuurders steeds ongrijpbaarder en daardoor onbeheersbaarder wordt. Dit stelt hoge eisen aan de communicatiestrategie van de betreffende instelling die veel verder reikt dat 'uitleg' geven maar die raakt aan de externe strategische positionering van de instelling, ook omdat het gaat om de legitimiteit van een instelling.
- Tegelijkertijd zien we dat de code goed bestuur die handelingsrichtlijnen bevat voor het omgaan met 'near misses' vooral een papieren werkelijkheid verwoordt die vooral formeel en op de achtergrond een rol speelt. Dit betekent niet dat de code overbodig is. Direct betrokkenen verwijzen wel naar bepaalde waarden die ze ook geïnternaliseerd hebben, maar deze relateren ze zelf niet expliciet aan de code. Niettemin kan gesteld worden dat wel gehandeld wordt in de 'geest van de code'. In die zin is men dus 'onbewust bekwaam'.
- Voorts zien we dat de (interne) governance structuur van de instelling ertoe doet, veel meer dan de externe governance relaties. Een patroon dat zich aftekent is dat succesvolle toepassingen van behoorlijk bestuur tenminste lijken samen te hangen met het bestaan van een heldere verdeling van rollen (tussen bestuur en lokale directies, tussen College van Bestuur en Raad van Toezicht, tussen besturen en lokale directies en met name communicatieafdelingen) alsmede dat er sprake is van een regelmatige dialoog met interne en externe stakeholders waardoor, zeker ingeval van een 'near miss'

een beroep kan worden gedaan op elkaar kennen, elkaar weten te vinden en ook elkaar weten te vertrouwen. Dit is lijn met de richtlijnen die veel codes kennen maar ook hier geldt in onze ogen dat er sprake is van een *onbewust* proces van internalisering.

- De mate waarin de RvT een rol speelt verschilt per casus, deels hangt dit ook samen met de aard van de casus. Toch tekent zich ook hier een patroon af. In een aantal gevallen speelt de RvT niet of nauwelijks een actieve rol en wordt ze vooral achteraf geïnformeerd. In een enkel geval (casus Hogeschool en Universiteit) worden interventies echter wel in nauwe samenspraak met de RvT gedaan. Dit hangt ondermeer samen met de interne taakverdeling en rolopvatting van met name de besturen en de raden van toezicht en de daarmee samenhangende wijze van communiceren.

4.4 CULTUUR EN GEDRAG

In het conceptueel model in paragraaf 2.6 is aangegeven dat de omgeving en de governance structuur van invloed zullen zijn op het gedrag en de cultuur. Het gaat daarbij vooral om cultuur en gedrag van de uitvoerende professionals die verantwoordelijk zijn voor het primair proces (d.w.z. onderwijs geven en de ondersteuning daarvan). Uiteindelijk wordt de wijze waarop wordt omgegaan met de 'near miss' bepaald door de professionals op de werkvloer. In deze paragraaf reconstrueren we de cultuur met een (dubbele) cultuurfoto door middel van het Cultuur-Arena model (zie bijlage 2). Dit model heeft als uitgangspunt dat de 'cultuur' van een organisatie een robuust evenwicht heeft waarbij het gedrag dat mensen vertonen de resultante is van de *mindset* (wat mensen denken) en de *arena* (hoe onderlinge verhoudingen in elkaar steken). Omgekeerd creëert het gedrag ook weer de mindset.

Voor iedere casus stellen we een cultuurfoto op, op basis van een beschrijving van de mindset, de arena en het gedrag zoals die bij de near miss tot uiting kwamen. De beschrijving van de mindset en de arena is daarbij meer algemeen, terwijl de beschrijving van het gedrag zich concentreert op de near miss. De bestaande mindset en arena beïnvloeden immers dat gedrag. We werken daarbij langs twee lijnen. In de eerste plaats beschrijven we mindset-gedrag-arena in de perceptie van de interne stakeholders (leden van het College van Bestuur, leden van de Raad van Toezicht, directeuren, leden van de verschillende geledingen van de medezeggenschap en managers van ondersteunende diensten). In de tweede plaats geven we een soortgelijke beschrijving met behulp van een cultuurfoto zoals die er volgens de medewerkers) op de werkvloer uitziet. Het doel van beide beschrijvingen verschilt, omdat ze een verschillend beeld van de cultuur geven – namelijk van bovenaf en van onderop. Tezamen geven ze echter een goed beeld van de cultuur in de organisatie. Overigens zijn de medewerkers natuurlijk ook stakeholders, maar we onderscheiden beide niveaus (interne stakeholders en medewerkers) om een onderscheid te kunnen maken tussen de twee niveaus waarop we elke casus hebben onderzocht.

Overigens past daarbij de kanttekening dat enig verschil in perceptie tussen bestuur en werkvloer bijna onvermijdelijk is. Hoewel deze verschillen niet onbelangrijk zijn, zullen we in onze analyse de nadruk leggen op de overeenkomsten en de mate waarin beide foto's elkaar aanvullen.

Cultuurfoto: mindset, arena en gedrag volgens de stakeholders

In deze paragraaf beschrijven we hoe de interne stakeholders de cultuur van de organisatie zien. We beschrijven daarbij de 'mindset' op basis van de waarden die de organisatie volgens de stakeholders uitdraagt. Aparte aandacht besteden we daarbij aan elementen die verbonden zijn

met de codes over behoorlijk bestuur. Vervolgens beschrijven we hoe de arena en de onderlinge (machts)verhoudingen) er in de onderzochte casussen uitzien. Tot slot bespreken we het gedrag tijdens de near miss.

Tabel 4.4 Cultuur volgens de stakeholders

<i>Casus</i>	<i>Mindset</i>
Primair	<ul style="list-style-type: none"> • Goed bestuur is transparant over zijn plannen en de wijze waarop deze worden uitgevoerd. • Beleid moet op basis van een intern normatief kompas bestendig en controleerbaar zijn voor betrokkenen. • Goed bestuur gaat ook over werkgeverschap en heeft oog voor het ontwikkelen van 'human capital'. • Goed bestuur laat ook medewerkers en directeuren verantwoordelijkheid nemen. • De menselijke maat is belangrijk bij het nemen beslissingen.
Secundair	<ul style="list-style-type: none"> • Openheid, transparantie en toegankelijkheid zijn belangrijk. • Daarnaast vindt men eerlijkheid en 'ruimte geven' aan mensen belangrijke organisatiewaarden. • Het is belangrijk om te weten wat er speelt op de werkvloer. • Pro-activiteit is belangrijk (maar was bij aanvang van de near miss ook deels het probleem). • Voor de near miss stonden opbrengsten niet centraal. Daarna wel. • Vlak voor en tijdens de near miss ontstond collectief de overtuiging dat de oorzaak van het kwaliteitsprobleem intern moest worden gezocht.
ROC-I	<ul style="list-style-type: none"> • De organisatie kent drie kernwaarden: actief, vakkundig en betrokken. • Openheid is een belangrijk kenmerk van goed bestuur. • Men vindt het principe 'klein binnen groot' erg belangrijk. • Een andere waarde is 'met de voeten op de vloer blijven', waarbij veel waarde gehecht aan kennis van de werkvloer. • De organisatie heeft een familiale cultuur. Daarbij geldt laagdrempeligheid.
ROC-II	<ul style="list-style-type: none"> • Het belang van open communiceren wordt benadrukt. • Het CvB vindt communicatie met studenten heel belangrijk. • Directies hebben open dialoog met docententeams. • Het principe 'klein binnen groot' wordt belangrijk gevonden • Van medewerkers wordt verwacht dat zij hun vak verstaan en zaken snel oppakken.
Hogeschool	<ul style="list-style-type: none"> • Het CvB vindt transparantie erg belangrijk, wat tevens betekent dat het bestuur indien nodig achter de medewerkers gaat staan. • In de organisatie wordt het belang van consistentie benadrukt. • 'Binding' wordt belangrijk gevonden, o.a. doordat docenten en leerlingen een vaste plek hebben in gebouw.
Universiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Wetenschappelijke waarden als integriteit en onafhankelijkheid zijn erg belangrijk. • Daarnaast is voor bestuurders de vraag 'doen we de goede dingen en doen we zo goed' belangrijk. • Openheid en transparantie. • Doen van goede dingen voor de organisatie en het personeel is een belangrijk uitgangspunt • Het creëren van commitment bij personeel wordt belangrijk gevonden. Daarbij is vertrouwen met zo weinig mogelijk directieven en instructies van belang.

<i>Casus</i>	<i>Arena</i>
Primair	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt uitgegaan van 'situationeel besturen': besluiten zijn afhankelijk van de situatie. • Het College van Bestuur zoekt scholen actief op. • Het College van Bestuur geeft ruimte aan medewerkers op basis van het principe: 'vertrouwen vooraf, controle achteraf'. • Werk- en beleidsgroepen worden bottom-up georganiseerd met diversiteit aan actoren.

	<ul style="list-style-type: none"> • Belangrijk uitgangspunt in de interne communicatie is: 'wie het weet mag het zeggen'. • In arena speelt de buitenwereld (gemeente, ouders) een belangrijke rol.
Secundair	<ul style="list-style-type: none"> • De centrale directie is aanvankelijk sterk gaan sturen na het ontstaan van de near miss. • Sturing op kwaliteitsinformatie en nadruk op opbrengstgericht werken. • Door de komst van een nieuw locatiemanagement ontstond nieuw elan. • Teamleiders en docenten actief betrokken bij verbeterplannen.
ROC-I	<ul style="list-style-type: none"> • Naast formele gremia, vindt overleg ook in informele circuits plaats. • Communicatie vindt langs korte en snelle lijnen plaats. • Interne gedragscodes spelen een rol doordat mensen zich er bij hun handelen op kunnen beroepen (ze staan op papier).
ROC-II	<ul style="list-style-type: none"> • Verschillende opleidingen staan behoorlijk op zichzelf. • In de aansturing ligt veel nadruk op eigen verantwoordelijkheid van teams
Hogeschool	<ul style="list-style-type: none"> • Relatief veel verkokering, omdat verschillende academies op zichzelf staan. • Door een te groot aantal betrokken actoren is de interne dialoog niet optimaal. • In wandelgangen gaat men collegiaal met elkaar om.
Universiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Grote mate van decentralisatie naar faculteiten en onderdelen van faculteiten. • Afstand tussen het CvB en de werkvloer is relatief groot. • Bij aanvang was bewust voor veel lokale autonomie voor de graduate school gekozen. • Op het niveau van afzonderlijke organisatieonderdelen is er sterke onderlinge verbondenheid; er is – ook vanwege omvang – niet één organisatiecultuur.

<i>Casus</i>	<i>Gedrag</i>
Primair	<ul style="list-style-type: none"> • De MR en feedback van leerkrachten speelt – naast die van de ouders – een belangrijke rol bij besluiten over eventuele sluiting of samenvoeging van scholen. • Bij het maken van (sluitings)plannen wordt het blauwdruk-denken afgewezen en wordt het belang van de menselijke maat benadrukt. • Plannen worden daadwerkelijk situationeel ingevuld.
Secundair	<ul style="list-style-type: none"> • Betrokkenen worden actief bij oplossing(en) voor de near miss betrokken. • Er wordt intern (en met leerlingen) daadwerkelijk gesproken over resultaten en opbrengsten. • Sinds near miss wordt aan intervisie tussen docenten gedaan (en spreekt men elkaar aan).
ROC-I	<ul style="list-style-type: none"> • Direct betrokkenen op bestuurlijk niveau waren snel geïnformeerd. Op een lager niveau (binnen gebouw) mocht dat niet van politie. • Communicatielijnen zijn kort zonder allerlei tussenschakels. • Na afloop zijn medewerkers op hoogte gesteld, maar door een storing van het intranet duurde dat vrij lang. • Na het incident is het CvB langsgestaan bij medewerkers. • De steun van het CvB en de directeur gaven medewerkers het gevoel dat ze er niet alleen voor stonden. • Via interne berichtgeving is gecommuniceerd dat er waarde wordt gehecht aan het open karakter van de school. Dus geen controles via poortjes zoals op Schiphol.
ROC-II	<ul style="list-style-type: none"> • Na openheid van zaken werd een mediastilte afgekondigd. • Na constatering van de fraude zijn medewerkers voortdurend geïnformeerd, o.a. via de OR, maar ook via een feiten-logboek dat via intranet dagelijks met de medewerkers werd gedeeld. • Medewerkers actief betrokken bij de behandeling van de fraude, en het vervolgtraject. Zij kregen ook ruimte om dat te doen.
Hogeschool	<ul style="list-style-type: none"> • Na de melding van fraude worden medewerkers per mail geïnformeerd. • Medewerkers en studenten werden in vervolgtraject maandelijks met updates geïnformeerd. • Eencompacte geanonimiseerde versie van het rapport is na afloop op intranet geplaatst. • Uit onderzoek recherchebureau blijkt dat docenten zich niet altijd bewust zijn van de risico's van hun gedrag (bijvoorbeeld slordig ICT gebruik).

	<ul style="list-style-type: none"> • Men wil binnen organisatie geen vergaande repressieve maatregelen nemen op basis van één incident: onderwijs blijft mensenwerk.
Universiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Bij de aanvang van de near miss grijpt het CvB in, maar laat bij zoeken naar een oplossing in de eerste fase veel ruimte aan decentrale eenheden. • In een latere fase neemt men meer de regie en wordt meer top down gestuurd (omdat de decentrale aanpak niet direct tot oplossingen leidt). • Er wordt echter wel een plan omarmd dat op een lager niveau van de organisatie is ontwikkeld. • Medewerkers worden wel geïnformeerd, maar van grote inhoudelijke betrokkenheid bij het zoeken naar oplossingen is geen sprake.

Mindset

Behoorlijk bestuur is door ons eerder gedefinieerd als een samenspel van vier elementen: principes, prestaties, processen, en personen. Eerder hebben we al laten zien dat het stakeholder onderzoek laat zien dat de codes Goed Bestuur niet expliciet in de onderzochte organisaties leven maar dat relevante stakeholders zoals het bestuur en de directie wel refereren aan principes die in de codes worden genoemd, zonder deze expliciet hiermee in verband te brengen. Geldt dit ook voor de andere elementen van behoorlijk bestuur? Laten we deze vier elementen nog eens de revue passeren.

Wanneer we kijken naar het element *principes*, dan worden in alle onderzochte casussen verwante zaken als transparantie en openheid benadrukt. Daarnaast wordt professionalisering en vakmanschap in diverse casussen genoemd. Dit is bijvoorbeeld een kernwaarde van ROC-I. Ook is in alle casussen aandacht voor de *processen*. Zo is bij beide ROC's sprake van een open cultuur en heeft de afstand bestuur-werkvloer expliciete aandacht. In beide gevallen wordt de nadruk gelegd op het principe 'klein binnen groot'. Bij de casus Primair probeert men actief tegenspraak te organiseren, en in de casus Secundair worden teams en docenten nadrukkelijk betrokken bij de besluitvorming. Bij de casus Universiteit zien we dit overigens minder. Dit kan samenhangen met de aard van de near miss, maar tijdens de interviews wordt ook opgemerkt dat de belangstelling van de staf voor een rol in de medezeggenschap gering is. Wel vervullen daar de medezeggenschapsorganen een rol bij de invulling van de tegenmacht, de bij de near miss betrokken werknemers hebben daar echter geen eigen vertegenwoordigers in.

Hoewel niet in voorgaande tabel opgenomen geldt voor de organisaties dat er sprake is van scheiding tussen bestuur en toezicht en dat er – meestal formele – interne checks en balances zijn (onder meer via de medezeggenschapsorganen). Overigens lijkt de afstand tussen werkvloer en bestuur in de casus Hogeschool relatief het grootst. Docenten geven daar aan dat ze het CvB niet of nauwelijks kennen en ook niet weten wat door hen belangrijk wordt gevonden. Ook bij de casus Universiteit is de afstand tussen CvB en werkvloer groot, maar lijkt het personeel meer vertrouwd met het CvB en wat zij ambieert.

Wat betreft de *prestaties* wordt in veel casussen uitdrukkelijk gerefereerd aan de maatschappelijke opdracht van het onderwijs. Zo benadrukt de casus Primair het belang van goed onderwijs en heeft de ROC-I de kernwaarde 'betrokkenheid' mede centraal staan. Bij beide examenfraudes komt de maatschappelijke opdracht ook indirect aan de orde, o.a. doordat men van mening is dat een dergelijke fraude de waarde van het diploma (en dus de waarde van het onderwijs) bedreigt. Prestaties spelen ook een belangrijke rol bij de casus Secundair. In zekere zin was de aandacht voor directe onderwijsprestaties bij het ontstaan van de near miss onvoldoende, maar bij het oplossen van de near miss is bewust gestuurd op het centraal stellen van onderwijsopbrengsten. Wetenschappelijke prestaties spelen een heel belangrijke rol bij de casus Universiteit. De relatie met de maatschappelijke opdracht is daar minder uitgesproken, hoewel

wel uitdrukkelijk op het belang van toegepast onderzoek wordt gewezen. Overigens lijkt de aandacht voor de prestaties bij de casus Hogeschool iets minder uitgesproken. Zo wordt hier expliciet opgemerkt dat men als instelling te weinig met feedback uit de omgeving doet.

Wat betreft de *personen* spreekt de casus Primair heel nadrukkelijk over een moreel kompas dat richting moet geven aan het handelen. Bij de andere organisaties is de aandacht voor het aspect 'personen' minder nadrukkelijk aan de orde geweest.

Concluderend lijkt het erop alsof de codes weliswaar niet expliciet op het netvlies van betrokkenen staan, maar dat belangrijke onderdelen wel in de mindset van betrokken stakeholders zijn geïnternaliseerd. Er is dus op dat punt in zekere zin sprake van onbewuste bekwaamheid. Dit geldt eigenlijk voor alle elementen van behoorlijk bestuur (principes, prestaties, processen en personen), hoewel het element personen het minst duidelijk zichtbaar is.

Arena

Wat betreft de arena kunnen we verschillen en overeenkomsten zien tussen de organisaties. Wanneer we kijken naar de (machts)verhoudingen binnen de organisatie, valt met name één aspect op. De facto geldt voor alle casussen dat er sprake is van grote organisaties waardoor er sprake is van verkokering en fragmentatie, hetgeen ook niet zo verwonderlijk is omdat onze casussen grote instellingen betreft. Fragmentatie ten gevolge van specialisatie (naar soort en naar locatie) is onlosmakelijk verbonden met de schaal waarop instellingen functioneren. Essentieel is echter de vraag of fragmentatie behoorlijk bestuur daadwerkelijk in de weg staat. Opleidingen, scholen en afdelingen staan vaak relatief op zichzelf. Opmerkelijk is dat, in vier van de door ons bestudeerde gevallen, gekozen is voor een oplossing waarbij gewerkt wordt met een interne kleinschaligere organisatie, die relatief veel ruimte geeft aan medewerkers. Bij de ROC-I casus komt dit tot uiting in het klein binnen groot principe en het nastreven van snelle en korte communicatielijnen. Ook bij de casus ROC-II speelt dit principe. Bij de casus Primair ligt de nadruk op situationele besluitvorming met oog voor de situatie waarin een specifieke school zit. Wat ook opvalt in deze casussen is de stelregel 'wie het weet mag het zeggen' en het adagium 'vertrouwen vooraf, controle achteraf'. In het geval van het ROC-II wordt heel nadrukkelijk gestuurd op de eigen verantwoordelijkheid van teams. In de casus Secundair vindt ten tijde van de near miss een kanteling plaats en krijgen de teams en docenten een belangrijke rol bij het opstellen van de verbeterplannen. Opvallend is daarbij wel dat de (toevallige) komst van een nieuwe locatiedirectie aldaar nieuw elan heeft gebracht en in zekere zin dus het karakter van de arena heeft veranderd. Het geven van ruimte staat minder op de voorgrond bij de Hogeschool. Hier is ook sprake van verkokering, collegiale werkvormen en professionele autonomie van docenten, maar is de aansturing vooral top-down. Tevens wordt hier de nadruk gelegd op het feit dat docenten en leerlingen een vaste plek in een gebouw moeten hebben om binding te genereren. Overigens laten de casussen ook zien dat het geven van deze ruimte voor lokale initiatieven niet betekent dat een vrijbrief wordt gegeven. Er is sprake van lokale handelingsruimte binnen een kader waarbij taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder zijn en relevante partijen elkaar snel weten te vinden. Er is dus sprake van 'alignment', het leggen van vitale verbindingen. Deze bevinding is ook belangrijk voor het denken over behoorlijk bestuur, omdat het belang van 'alignment' in combinatie met lokale handelingsruimte iets toevoegt aan de proceskant van behoorlijk bestuur zoals we deze eerder in hoofdstuk 3 hebben beschreven. Kleinschaligheid zien we - gegeven de sterk decentrale organisatiestructuur en het belang dat wordt gehecht aan commitment en vertrouwen - ook terug bij de casus Universiteit. Ook zien we daar op het lagere organisatieniveau van de betrokken graduate school onderlinge verbondenheid en een sterk teamgevoel. Tegelijkertijd wordt - waarschijnlijk gezien de aard -

ten tijde van de near miss voor een meer top down oplossing gekozen, waarbij de inhoudelijke betrokkenheid daarbij op het laagste niveau gering was.

Concluderend kunnen we dan ook stellen dat onze casussen van behoorlijk bestuur laten zien dat schaalvergroting samen kan gaan met de creatie van interne meer kleinschalige organisaties. Dit gaat gepaard met lokale autonomie en handelingsruimte en het ontstaan van onderlinge verhoudingen binnen de organisatie die het handelingsvermogen van de instelling kunnen versterken wanneer een instelling wordt geconfronteerd met een 'near miss'. Deze lokale autonomie staat echter niet op zichzelf, maar impliceert ook het vermogen om verbindingen te creëren binnen een heldere verantwoordelijkheidsverdeling. De casus Universiteit waarbij ondanks lokale autonomie uiteindelijk toch voor een centrale oplossing van de near miss wordt gekozen illustreert het belang van een heldere verantwoordelijkheidsverdeling. In dat geval nam het centrale bestuur zijn verantwoordelijkheid toen dit nodig bleek.

Gedrag

De waarden zoals omschreven in de 'mindset' zijn op zich relevant, maar uiteindelijk gaat het erom hoe deze zich vertalen in de praktijk van de 'near miss'. We beschouwen daarbij opnieuw de vier elementen van behoorlijk bestuur. Opvallend is daarbij dat het principe van transparantie, c.q. openheid in alle casussen – zij het op een iets andere manier – naar voren komt. Communicatie en openheid staat in gevallen centraal, zij het dat dit in het geval van de ROC-I op beperkingen stuit, omdat de politie het onmogelijk maakte om direct de betrokken medewerkers te informeren. Vanwege ICT problemen duurt het in die casus ook wat langer om de medewerkers direct te bereiken. Hoewel dat op dat moment onprettig was, hadden de medewerkers er begrip voor dat dat in die situatie gebeurde. De openheid van de organisatie direct na het incident, en de openheid in de regel, zijn voldoende voorwaarden om dit principe ook in deze casus overeind te houden. De casus Primair is een verhaal op zich, omdat de 'near miss' aldaar een langduriger karakter heeft. Opmerkelijk is echter dat de organisatie hier een omslag heeft gemaakt van een 'top down' naar een meer open en dienstbare cultuur waarin betrokkenheid van medewerkers op prijs wordt gesteld. Een soortgelijke omslag zien we ook in de casus Secundair.

Ook de *proceskant* van behoorlijk bestuur zien we bij de meeste casussen in het gedrag terugkomen. Dit zien we bij terug bij ROC-I – zij het op hoger hiërarchisch niveau – en ROC-II. Immers daar wordt de verantwoordelijkheid voor de aanpak aan de lagere organisatie-eenheden wordt gegeven. Bij de casus Secundair worden deze lagere eenheden eveneens uitdrukkelijk bij de oplossing betrokken. liets soortgelijks – zij het gezien de aard van de casus anders georganiseerd – zien we ook bij de casus Primair. Hier blijkt dit onder andere uit de manier waarop medezeggenschap en inspraak is geregeld. Deze proceskant komt ook nog op een andere manier terug in het gedrag ten aanzien van behoorlijk bestuur, met name als we kijken naar de oplossingen voor de geconstateerde 'near miss'. In verschillende van de onderzochte instellingen worden uitdrukkelijk maatregelen waarbij de organisatie een meer repressief karakter krijgt afgewezen. Zo wordt bij de 'near miss' aan de Hogeschool benadrukt dat onderwijs 'mensenwerk blijft' en 'ongelukken dus mogelijk blijven'. Bij de ROC-I casus wordt de invoering van detectiepoortjes afgewezen, omdat men het open karakter van de school wil blijven benadrukken. Bij de casus Primair komt hetzelfde op iets andere manier terug: daar benadrukt men het belang van 'de menselijke maat' en wijst 'blauwdruk denken' bij het maken van plannen af.

In het gedrag zien we het belang dat in de praktijk wordt gehecht aan de *prestaties*, minder duidelijk terug. Wel komt als element daarvan echter nadrukkelijk het belang terug dat wordt gehecht aan de maatschappelijke opdracht. Evident is dat bij de casus Primair, waar men bij het opstellen van plannen voor mogelijke sluiting van scholen heel nadrukkelijk het belang van de school voor de lokale gemeenschap betreft. Bij beide examenfraude casussen zien we dat de organisaties zich realiseren hoe belangrijk de maatschappelijke waarde van het diploma is. In het geval van ROC-I speelt gezien de aard van de near miss de maatschappelijke opdracht wat minder, maar wel kunnen we constateren dat in de communicatie naar ouders en leerlingen de school het belang van 'een veilige leeromgeving' (wat men als aspect van de maatschappelijke opdracht kan zien) heeft benadrukt. Prestaties in termen van onderwijsopbrengsten staan uiteraard centraler bij Secundair, omdat de noodzaak tot het verbeteren daarvan een kern was van de near miss. Bij de casus Universiteit is de nadruk op prestaties wel heel duidelijk aanwezig, maar is de koppeling met de maatschappelijke opdracht minder expliciet.

Tot slot de dimensie personen, die volgens de literatuur over behoorlijk bestuur onder andere tot uiting moet komen in het voorbeeldgedrag van leidinggevenden. Hoewel deze dimensie meer omvat (bijvoorbeeld ook ethisch leiderschap) zien we in alle casussen elementen van voorbeeldgedrag door het bestuur. In de meeste gevallen hebben tijdens of in de afhandeling van de 'near miss' leden van het CvB zich aan medewerkers laten zien. In alle gevallen omdat het bestuur daarmee wil uitdragen dat het om een belangrijke zaak gaat en dat ze betrokkenheid bij de medewerkers (en ook andere betrokkenen zoals ouders en studenten) willen tonen. Overigens blijkt uit de gesprekken met de docenten dat zij dit weliswaar op prijs stellen, maar tegelijkertijd van mening zijn dat zij het CvB bij 'gewone' gebeurtenissen te weinig zien. Dubbel zijn daarbij de signalen in interviews waarin gesteld wordt dat het CvB zich ook weer niet teveel op de werkvloer moet begeven.

Dit leidt tot de volgende conclusie. Op basis van de interviews met de stakeholders kan worden geconcludeerd dat elementen die in de codes behoorlijk bestuur staan, niet alleen in de 'mindset' zijn opgenomen, maar ook in het feitelijke gedrag van de organisaties tot uiting komen. Dat blijkt met name uit de transparantie en openheid (zich vertalend in communicatie), maar ook in de ruimte die in een groot aantal gevallen aan de medewerkers wordt gegeven. Het belang van de maatschappelijke opdracht van onderwijsinstellingen speelt op de achtergrond een rol, terwijl bestuurders een voorbeeldrol trachten te spelen door bij de near miss of de afhandeling daarvan zichtbaar te zijn.

Cultuurfoto: Mindset-arena-gedrag volgens medewerkers

In de vorige paragraaf hebben we een cultuurfoto gemaakt op basis van onze gesprekken met de (interne) stakeholders. In deze paragraaf doen we hetzelfde, maar dan op basis van interviews met medewerkers. Wij gaan daarbij na in hoeverre beide foto's elkaar aanvullen. De beschrijving van de mindset van de medewerkers is mede gebaseerd op HVM's (Hierarchical Value Maps) die op basis van de gesprekken zijn opgesteld. In deze HVM's staan de waarden beschreven die door medewerkers worden uitgedragen en ook de verbanden die zij tussen deze waarden leggen. De HVM's van de onderzochte casussen staan in bijlage 3. Zoals eerder uiteengezet onderscheiden we daarbij zes typen waarden:

1. Maatschappelijke waarden: waarden die het belang van de samenleving dienen (betere samenleving, toekomst voor iedereen, maatschappelijke veiligheid).
2. Behoorlijk bestuur waarden: waarden die een rol spelen bij behoorlijk besturen (maatschappelijke opdracht, dienstbaarheid naar professionals en burgers, dialoog met belanghebbenden, integriteit, Verantwoording, transparantie, onafhankelijkheid).
3. Organisatiewaarden: waarden die bijdragen aan de organisatie als geheel (bestaansrecht, imago, winst).
4. Bedrijfsmatige waarden: waarden die de bedrijfskant dienen (efficiëntie, effectiviteit, resultaatgerichtheid).
5. Primaire proces waarden: waarden die betrekking hebben op de kerntaken van de betrokken organisatie. In alle onderwijsinstellingen gaat het hierbij om waarden die direct te maken hebben met onderwijstaken. In het hoger onderwijs spelen daarbij waarden die te maken hebben met het uitvoeren van onderzoek. In het primair en in mindere mate het secundair en het middelbaar beroepsonderwijs hebben primaire proceswaarden ook betrekking op de pedagogische functie die scholen vervullen.
6. Personele waarden: waarden die het persoonlijk belang dienen (geluk, goed salaris, werkplezier).

Tabel 4.5 Cultuurfoto op basis Cultuur Arena model

<i>Casus</i>	<i>Mindset</i>
Primair	<ul style="list-style-type: none"> • De HVM laat een beperkt aantal type waarden zien. De focus ligt vooral op primaire proceswaarden. Het beperkt aantal onderlinge verbindingen wijst op beperkte (cultuur)collectiviteit. • In de cultuur staat het kind centraal; randvoorwaarden worden genoemd voor het bieden van kansen en ontwikkeling. • Docentbetrokkenheid is zowel persoonlijk als maatschappelijk geladen. • Behoorlijk bestuur waarden komen niet terug in de mindset, wat impliceert dat deze niet 'top of mind' zijn in de organisatie.
Secundair	<ul style="list-style-type: none"> • De HVM laat een grote verscheidenheid aan waarden zien. • Primaire proceswaarden staan centraal. Daarnaast worden echter waarden genoemd die samenhangen met de ontwikkeling van het kind. 'Kansen bieden' wordt vaak genoemd en duidt op het belang van de maatschappelijke opdracht. • Ook wordt veel belang gehecht aan 'respect'. • 'Behoorlijk bestuur' waarden zijn opvallend afwezig in de mindset van de docenten (m.u.v. de maatschappelijke opdracht).
ROC-I	<ul style="list-style-type: none"> • De HVM laat een verscheidenheid aan waarden zien die onderling (zwak) verbonden zijn. Dit wijst op (beperkte) collectiviteit. • Opvallend is dat de mindset wordt gedomineerd door enerzijds maatschappelijke en anderzijds primaire proceswaarden. • Er is geen sprake van een centraal denkpatroon. Het werk goed doen wordt met name gepercipieerd d.m.v. het creëren van een veilige leeromgeving. Daarbij is duidelijk dat onderlinge verbinding een belangrijke voorwaarde zijn. • Betrokkenheid is sterk maatschappelijk geladen en is zichtbaar rondom het kind en het creëren van een veilig leerklimaat. • In de centrale verbinding worden twee behoorlijk bestuur waarden genoemd, te weten 'verantwoordelijkheidsgevoel' en 'juist handelen'.
ROC-II	<ul style="list-style-type: none"> • De HVM laat een grote verscheidenheid aan waarden zien. Vooral maatschappelijke en personele waarden komen relatief veel voor en zijn ook onderling verbonden. Dit wijst op onderlinge (cultuur)collectiviteit. • Het centrale waardenpatroon bestaat uit het belang van een waardevol diploma dat voorwaarde is voor de ontwikkeling van de student en verbetering van samenleving. • Docentbetrokkenheid is zowel persoonlijk als maatschappelijk geladen.
Hogeschool	<ul style="list-style-type: none"> • De HVM laat een grote verscheidenheid aan type waarden zien. • Er is sprake van diverse waardenpatronen, wat wijst op beperkte (cultuur)collectiviteit.

	<ul style="list-style-type: none"> • Grote behoefte aan/waardering voor samenwerking. Dit vertaalt zich echter nog niet naar een sterke cultuurkern. • Docentbetrokkenheid met name persoonlijk en in mindere mate maatschappelijk geladen. • Behoorlijk bestuur waarden worden genoemd maar zijn niet direct verbonden met andere waarden/ onderdeel van de cultuurkern.
Universiteit	<ul style="list-style-type: none"> • De HVM laat een grote verscheidenheid aan waarden zien, evenwichtig verdeeld over de verschillende typen. • Personele waarden ontbreken. Mogelijk bestaat binnen de bestaande cultuur weinig waardering voor het uiten van persoonlijke belangen. • Maatschappelijke waarden ('bijdragen aan de regio'). • Er is sprake van collectiviteit, de waarden 'ontwikkelen' en 'financieel beheer' worden relatief vaak genoemd.

<i>Casus</i>	<i>Arena</i>
Primair	<ul style="list-style-type: none"> • De afzonderlijke scholen hebben heel eigen culturen. • Teams zijn klein, familiair en gericht op samenwerking en persoonlijk welzijn. • Binnen scholen ervaart men gelijkheid, eenheid en weinig hiërarchie. • Relatie met bestuur wordt verschillend benoemd. Sommigen benoemen openheid en transparantie, anderen juist distantie en hiërarchie. • In de periode voorafgaand aan fusie of sluiting komt vanuit de omgeving (ouders, dorpsbewoners, gemeente) een zeer grote druk naar leerkrachten en CvB gericht op behoud van de school.
Secundair	<ul style="list-style-type: none"> • Tijdens de near miss is er een omslag. Aanvankelijk veel decentralisatie naar teams, daardoor veel discussie over strijd en regels. • In een later stadium is deze decentralisatie deels teruggedraaid met meer nadruk op secties in plaats van teams. • Locatiedirectie heeft helder gemaakt waarover meegepraat kan worden en waarover al beslist is. • Op locatie tussen docenten relatieve gelijkwaardigheid. Tevens is machtsafstand tussen directie en docenten op locatie relatief gering. De afstand tot de centrale directie wordt echter door docenten als groot ervaren.
ROC-I	<ul style="list-style-type: none"> • Er is sprake van machtsafstand in de ketensamenwerking van CvB tot aan docent. Er wordt geluisterd maar niet per definitie rekening gehouden met behoeften van docenten. • De afstand tussen opleidingsmanager en docent is laag: Deze heeft een sterk faciliterende rol en moedigt eigen initiatief aan. Echter, management en docenten acteren in twee aparte 'werelden', deels ingegeven door verschillende incentives en administratieve druk/vertragingen.
ROC-II	<ul style="list-style-type: none"> • De visie van het CvB is dat het team centraal staat en eigen kernwaarden kan benoemen. Ieder team en iedere functionaris heeft een eigen autonomie en verantwoordelijkheid. Leidinggevend koppelen terug naar hogere niveaus. • Er is weinig hiërarchie en de machtsafstand wordt niet ervaren als groot. • Elk team heeft naast de gemeenschappelijk gedeelde waarden een eigen deelcultuur passend bij het type opleiding en de opdracht binnen het grotere geheel. De deelculturen functioneren overwegend onafhankelijk. Er is weinig zicht op wat elders leeft.
Hogeschool	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een sterke hiërarchische sturing. • Het organisatieonderdeel met de vermeende fraude ervaart weinig hiërarchie binnen het team en een open communicatie met de directeur. Teamleden dragen duidelijke eigen verantwoordelijkheden en zoeken elkaar gemakkelijk op. • Samenwerking met studenten is goed, en tijdens de near miss is sprake van alignment tussen opleiding en studenten. • Machtsafstanden binnen de opleiding zijn klein. Machtsafstand naar centrale functies en diensten is groot.
Universiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Ten tijde van het ontstaan van de near miss is interne invloed (binnen de graduate school) weggefallen, waardoor besluiten binnen een kleine kring genomen konden worden.

	<ul style="list-style-type: none"> • Momenteel (na afloop van de near miss) is er weinig hiërarchie en komen ontwikkelingen bottum up tot stand. • Formele en informele partijen, intern en extern, kunnen invloed uitoefenen op de besluitvorming. • Wat wel centraal georganiseerd wordt, gebeurt op verzoek van de decentrale partijen.
--	---

<i>Casus</i>	<i>Gedrag</i>
Primair	<ul style="list-style-type: none"> • Hoewel de culturen per school verschillend zijn, is er veel overeenkomst in de gedragsrepertoires. Gedragsrepertoires worden afhankelijk van de fase anders beschreven. In de periode van krimp worden een veelheid aan gedragingen beschreven, gericht op behoud van de school en op ondersteunen van elkaar. • De periode nadien is het gedrag vooral gericht op de kwaliteit van onderwijs.
Secundair	<ul style="list-style-type: none"> • Tijdens near miss botsen 'oude' met 'nieuwe' waarden, met dito consequenties voor het gedragsrepertoire. Tijdens de near miss moest men gedragsrepertoire aanpassen. Minder nadruk op 'kansen bieden' in brede zin, naar focus op resultaat. In onderling overleg wordt naar nieuwe balans gezocht. • Respect is er op verschillende plekken in het gedragsrepertoire, naar ouders, leerlingen en collega's. Elkaar aanspreken wordt soms als ongemakkelijk ervaren • De locatiedirectie pakt feedback van de werkvloer direct op (en laat daarmee zien de werkvloer serieus te nemen).
ROC-I	<ul style="list-style-type: none"> • Het management (CvB/ opleidingsmanagers) dragen het belang van open communicatie en transparantie uit. • Er is sprake van overleg, zowel georganiseerd, digitaal als 'on the go'. De opleidingsmanager kan beschouwd worden als een spil in de communicatie. • Veel acties worden uitgevoerd vanuit de behoefte aan welbevinden en veiligheid van studenten.
ROC-II	<ul style="list-style-type: none"> • Gedragsrepertoires zijn per team verschillend en worden beïnvloed door de aard van de opleiding (bijv. de juridische opleiding let nauwgezet op regeltjes). • Tijdens de near miss ontstond <i>wederzijdse afhankelijkheid</i> tussen teams en functionarissen, zodat ieders kwaliteiten ten volle benut werden. • Tijdens near miss ontstond <i>effectieve samenwerking</i> om de crisis op te lossen.
Hogeschool	<ul style="list-style-type: none"> • Gedragsrepertoires verschillen tussen de hiërarchische niveaus. Docenten gaan egalitair met elkaar om, hogere niveaus zijn sturend en beleidsbepalend. De top-down sturing wordt als logisch ervaren door docenten van de opleiding. • Elkaar aanspreken op gedrag is ongebruikelijk. • Rond de near miss vervulde het CvB een duidelijke sturende rol, de directeur een centrale rol in de interne communicatie en de docenten droegen bij aan het ontdekken van mogelijke fraudebronnen. Er is structureel aandacht voor fraudepreventie in de werkwijzen en opvolging van regels. • Studenten droegen bij aan het uitdragen van de gemeenschappelijke boodschap (alignment tussen gedrag docent en student). De boodschap luidde dat er geen aanwijzingen voor examenfraude waren en de bewering uitgezocht moest worden.
Universiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Duidelijke afspraken maken met elkaar speelt een belangrijk rol binnen de samenwerking. De afspraken vormen de basis van het geven van steun en ruimte aan elkaar. • Kenmerkend gedrag is het ontwikkelen van innovatieve plannen, en deze vervolgens tot een succes laten uitgroeien. • Met elkaar overleggen, naar elkaar luisteren, inspraak mogelijk maken vormen belangrijke onderdelen van het gedragsrepertoire.

<i>Casus</i>	<i>Samenvatting cultuur bij near miss volgens professionals</i>
Primair	<ul style="list-style-type: none"> • Scholen hebben alle eigen culturen. In tijden van krimp van de leerlingpopulatie ontstaat er veel omgevingsdruk en veel activiteit. Na afronding van de fusie of sluiting is, hoe zwaar ook, rust bij docenten en berusting in het besluit van het CvB. De aanvankelijke weerstand tegen het CvB-beleid is dan veranderd in acceptatie. De gemeenschappelijke (beleids)doelen (ontwikkeling van het kind) staan dan weer centraal. <i>Alignment</i> tussen richting van bestuur en gedrag van docenten is in de fase na sluiting/fusie duidelijk herkenbaar.

Secundair	<ul style="list-style-type: none"> • De near miss betekende een schok voor de bestaande oude waarden. Nadruk op resultaten vraagt om een nieuwe balans. • Medewerkers vertrouwen vooral op lokatie directie. Deze heeft duidelijke spelregels opgesteld en er zijn duidelijke communicatielijnen. Besluitvorming was deels decentraal, maar ligt meer op het niveau van afdeling (secties) dan van teams. Er is <i>alignment</i> tussen richting van (lokaal) bestuur en gedrag van docenten, hoewel de cultuuromslag wel fricties geeft.
ROC-I	<ul style="list-style-type: none"> • Veiligheid en persoonlijk welbevinden van de student worden binnen alle gremia als belangrijk beschouwd. • Verbinding is een belangrijk thema, waarbij de opleidingsmanager een spilfunctie vervult. • Ondanks de verschillende werelden tussen management en docenten was er sprake van <i>alignment</i>. Het initiatief lag bij verschillende actoren.
ROC-II	<ul style="list-style-type: none"> • Hoewel de cultuur als zodanig gefragmenteerd is, is er voldoende culturele collectiviteit (waardevol diploma, toekomt voor student, verbeteren samenleving) om tijdens near miss te komen tot een effectieve samenwerking. • Tijdens crisis ontstond een sterk <i>alignment</i> tussen het beoogd organisatiedoel en collectieve mindset/gedrag. • Tijdens de near miss zijn medewerkers in staat sterk te werken vanuit hun kwaliteiten. Mogelijk heeft de near miss de cultuurkern verder versterkt.
Hogeschool	<ul style="list-style-type: none"> • De bestaande deelculturen bleven ook rond de near miss in stand. Verschillende niveaus en organisatiedelen werkten effectief samen, waarbij CvB en academiectie actief stuurden en communiceerden. Er ontstond geen weerstand. De focus op samenwerking werd zichtbaar in het gemeenschappelijke gedrag. • Er was sprake van <i>alignment</i> tussen de verschillende niveaus, inclusief studenten.
Universiteit	<ul style="list-style-type: none"> • De near miss werd mogelijk doordat in kleine kring besluiten genomen konden worden. • Voor het oplossen van de near miss is gebruik gemaakt van de kernwaarde 'ontwikkelen', waarbij voor een goed plan altijd wel een oplossing gevonden wordt. • Sinds de near miss heeft decentralisatie zich duidelijk sterk ontwikkeld en is input vanuit alle gelederen welkom. • 'Openheid', 'transparantie' en grote aandacht voor 'financieel beheer' lijken waarborgen te zijn die een herhaling van een soortgelijke near miss onwaarschijnlijk maken.

Aan de inhoud van de tabel kan een aantal conclusies worden verbonden. In de eerste plaats valt op dat de *mindset* op de werkvloer in alle onderzochte organisaties gedifferentieerd is. Er is in geen van de onderzochte organisaties sprake van een sterke collectieve mindset. Op de werkvloer wordt een groot aantal verschillende waarden uitgedragen, waarbij de onderlinge verbinding relatief klein is. Blijkbaar is dat dus ook geen noodzakelijke voorwaarde om tot een succesvolle oplossing van de near miss te komen. Opvallend is wel dat maatschappelijke waarden – naast overigens de andere typen waarden – in alle casussen – zij het in verschillende mate – voor medewerkers van belang zijn. Eerder hebben we gezien dat de maatschappelijke opdracht ook in de codes staat en ook door bestuur/directie worden genoemd. In die zin weerspiegelt het belang dat daaraan wordt gehecht zich dus in de mindset van medewerkers. Andere waarden die te maken hebben met behoorlijk bestuur staan minder centraal in de mindset van docenten, waarbij met name openheid en transparantie relatief vaak worden genoemd. Ook valt op dat het 'klein binnen groot' principe op de werkvloer als prettig wordt omschreven.

Wat betreft de *arena* zien we verschillen en overeenkomsten tussen de casussen. In een aantal gevallen wordt benadrukt dat er binnen de organisatie als zodanig niet direct sprake is van een sterke hiërarchie tussen bestuur en werkvloer. Wel komt in veel interviews met docenten naar

voren dat men van mening is dat men in het bestuur over het algemeen te weinig ziet. Men erkent dat de CvB's zich bij de near miss nadrukkelijker hebben laten zien, maar betreurt dat men dat niet vaker doet. In één casus (de Hogeschool) wordt er door de medewerkers wel een sterke hiërarchie ervaren. Deze wordt door de docenten in deze casus echter als noodzakelijk gezien. Blijkbaar speelt het al dan niet bestaan van een sterke hiërarchie tussen bestuur en docenten dus geen grote rol bij het oplossen van een near miss. Opvallend is echter dat in alle gevallen op lager niveau in de organisatie wordt aangegeven dat de hiërarchie op de afdeling of het team dat bij de near miss betrokken is als gering wordt gezien. Iets soortgelijks zien we in de casus Secundair. Daar wordt de afstand tot de centrale directie als heel groot ervaren, doch tot de lokale (school) directie als veel minder groot. Dit past bij onze constatering bij de bespreking van de cultuurfoto op bestuursniveau dat lokale autonomie belangrijk is bij het oplossen van een near miss. Deze lokale autonomie wordt niet alleen uitgedragen door de besturen, zij wordt op de werkvloer – zij het op verschillende manieren – daadwerkelijk als zodanig beleefd. En misschien nog belangrijker, tijdens de near miss wordt er naar gehandeld. Bij de casus Universiteit lijkt dit wat anders te liggen. In zekere zin ligt lokale autonomie (en te weinig controle daarop) daar ten grondslag aan de near miss. Dit geeft aan dat lokale autonomie niet absoluut is en zijn grenzen kent. Wel speelt ook hier dat bij de oplossing initiatieven vanuit lager niveau (zij het niet vanuit het organisatieonderdeel zelf) zijn omarmd en dat de organisatiestructuur nog steeds decentraal is – zij het met meer waarborgen om soortgelijke near misses te kunnen vermijden.

Als we kijken naar het gedrag op de werkvloer tijdens de near miss dan valt op dat er overwegend effectieve samenwerking is ontstaan. Niet alleen tussen werknemers op de werkvloer, maar ook tussen de verschillende niveaus in de organisatie. Bestuur, staf en werkvloer gaan in alle gevallen effectief aan de slag om tot een oplossing van de near miss te komen. Anders gezegd er ontstaat *alignment* in de organisatie en dat lijkt een voorwaarde om succesvol met een near miss om te kunnen gaan. In een enkel geval - de universiteitscasus – zien we dit minder maar dit kan samenhangen met de aard van de crisis. De nood was zo hoog dat van bovenaf moest worden ingegrepen. Voor zover van toepassing lijkt die alignment zich ook te vertalen naar de andere belangrijke stakeholders (bijvoorbeeld studenten bij Hogeschool en ROC-I en ouders bij Primair). Wat opvalt, is dat er een systeem 'in focus' ontstaat, oftewel een groep stakeholders die beseffen dat ze alleen door samenwerking en vertrouwen met de near miss kunnen dealen. Er ontstaat een beeld van 'we're in this together'. Dit systeem overstijgt de schoolmuren. De gepercipieerde bedreiging maakt ook dat bijvoorbeeld ouders en recherche de van hen verwachte bijdragen leveren. In zekere zin lijkt het er ook op dat de near miss als zodanig leidt tot een versterking van de cultuur van de organisatie: het feit dat men met succes de crisis te lijf is gegaan leidt min of meer tot een saamhorigheidsgevoel. Overigens moet hier wel een kanttekening bij gemaakt worden: Degenen die het meest direct bij de near miss betrokken zijn ervaren soms minder saamhorigheid, omdat zij zich bijvoorbeeld schamen over examenfraude, zorgen hebben over de toekomst ingeval van krimp, moeten afwijken van gebruikelijke leerlingenzorg bij het wapenincident. Ook de casus Secundair, waar een cultuuromslag heeft plaatsgevonden, laat zien dat niet alles rozengeur en maneschijn is: op de werkvloer zoekt men daar naar een nieuwe balans tussen de oude (met nadruk op de leerling) en nieuwe (met nadruk op resultaat) waarden. Ook hier wordt echter erkend dat een cultuuromslag noodzakelijk was.

We moeten natuurlijk voorzichtig zijn met het trekken van conclusies op basis van een beperkt aantal casussen, maar uit deze bespreking van de resultaten komt een aantal opvallende parallellen naar voren:

- In alle organisaties is sprake van een gedifferentieerde cultuur, waarbij veel verschillende waarden worden benoemd. Er zijn geen dominante waarden die echt gedeeld worden.
- Maatschappelijke waarden – zij het verschillend benoemd – spelen in alle casussen een rol. Het gaat daarbij om zaken als 'bijdragen aan de samenleving', 'waardevolle opleiding', 'kansen bieden aan leerlingen', 'bijdragen aan de regio', e.d.
- Op de werkvloer wordt ook vaak gewezen op het belang van openheid en transparantie. Blijkbaar is hier sprake van een gedeelde waarde, omdat dit ook al bij de cultuurfoto op basis van de stakeholders naar voren kwam.
- De hiërarchische afstand tussen bestuur en werkvloer verschilt tussen de casussen, maar is binnen de organisatie-eenheid dat uiteindelijk met de near miss te maken krijgt gering.
- De afstand tussen werkvloer en het 'bovenlokale' management wordt in een aantal gevallen als groot ervaren. Dit lijkt het oplossen van de near miss als zodanig echter niet in de weg te staan.
- In alle vrijwel gevallen ontstaat tijdens de near miss effectieve samenwerking zowel tussen docenten, als tussen de verschillende niveaus binnen en buiten de organisatie.

Conclusie: de cultuurfoto's vergeleken

Effectieve samenwerking is zonder twijfel een voorwaarde om een near miss succesvol op te lossen. Als we alleen naar de cultuurfoto op basis van de medewerkers kijken dan lijken vier factoren van cruciaal belang: 1) het belang van maatschappelijke waarden en dus de maatschappelijke opdracht die werknemers zichzelf toekennen, 2) het bestaan van een relatief beperkte hiërarchische afstand binnen de organisatie-eenheid waar de near miss zich afspeelt, 3) het organisch (niet projectmatig) ontstaan van een systeem in focus rondom de near miss, 4) in geval van een dramatische verslechtering van een situatie moet kunnen worden teruggevallen op een incidenteel topdown ingrijpen. De legitimatie hiervoor wordt verkregen door het in het geding raken van breed gedeelde maatschappelijke waarden.

Hierbij past de kanttekening dat deze conclusie niet lijkt te gelden voor de casus Universiteit, omdat daar het werknemersniveau een veel minder grote rol bij de oplossing heeft gespeeld. In feite is daar meer sprake van een bestuurlijk probleem dat dus ook bestuurlijk werd aangepakt met als gevolg dat er relatief weinig medewerkers bij betrokken zijn geweest. Het is deze specifieke aard van de casus die deels verklaart waarom het proces in deze casus ook anders is gelopen; zeker in vergelijking tot de andere casus. Tegelijkertijd laat juist deze casus zien dat maatwerk heel belangrijk is in het aanpakken van een near miss.

Hiermee worden twee zaken bevestigd die we ook in de cultuurfoto op basis van de stakeholders naar voren zagen komen. Daar hebben we gezien dat de maatschappelijke opdracht op de achtergrond een rol speelt en – met uitzondering van de Hogeschool - dat getracht wordt werknemers de ruimte te geven. Daarnaast zagen we dat de stakeholders transparantie en openheid (en daarmee communicatie) als waarden uitdragen. Weliswaar worden deze waarden door de werknemers niet expliciet genoemd, maar dat wil echter niet zeggen dat ze in de oplossing van de near miss geen rol spelen. Het is zeer wel mogelijk dat indien een bestuur volgens deze waarden werkt, werknemers zich daadwerkelijk meer betrokken voelen bij de school. Iets wat zich vervolgens zal vertalen in een betere samenwerking en alignment indien er daadwerkelijk iets gebeurt. Werknemers zelf hoeven deze waarden niet uit te dragen – dit onderstreept het feit dat het bestaan van een gefragmenteerde cultuur als zodanig geen hinderpaal is om te komen tot een oplossing van de near miss. Van belang lijkt slechts dat op het moment dat het mis (dreigt) te gaan een gevoel van saamhorigheid ontstaat. In zekere zien we dit overigens ook terug bij de casus Universiteit. De uiteindelijke oplossing is wel onder

regie van het CvB tot stand gekomen, maar veel partijen hebben uiteindelijk actief bijgedragen aan het formuleren van de oplossing en een plan dat op lager niveau in de organisatie werd geformuleerd is uiteindelijk gerealiseerd.

Samenvattend, lijkt heel belangrijk dat in de situaties van de 'near miss' een besef ontstaat dat men het samen moet oplossen ('we're in this together'). Op basis van beide cultuurfoto's lijken daarbij drie randvoorwaarden van belang: 1) voorbeeldgedrag van het CvB door direct contact te zoeken en achter de docenten/studenten en/of ouders te gaan staan; 2) docenten (en hun team) die zich bewust zijn van hun eigen professioneel kader (waarin de maatschappelijke opdracht van het onderwijs een belangrijke rol speelt); 3) professionele ruimte om het ontstane probleem 'samen' op te lossen.

4.5 LEREND VERMOGEN

In deze paragraaf vragen we ons af of de ervaringen die een onderwijsinstelling heeft opgedaan in zijn omgang met de betreffende 'near miss' ook tot blijvende leereffecten heeft geleid. Welke aanpassingen hebben er plaatsgevonden? Waarop hadden die betrekking? En wat zeggen deze aanpassingen over het lerende vermogen van de betreffende instelling? In de volgende tabel zetten we de belangrijkste conclusies op een rijtje zoals we deze kunnen afleiden uit de casussen.

Tabel 4.6 Lerend vermogen en lessen

Casus	Welke aanpassingen en veranderingen zijn doorgevoerd?
Primair	<ul style="list-style-type: none"> Een nieuw bestuur met een nieuwe strategie waarbij belang van de regio centraal komt te staan en niet alleen het belang van een individuele school. Maken van krimpanalyses zodat alle partijen een gemeenschappelijke informatiepositie hebben en betrekken van stakeholders bij aanpak zoals ouders, leerkrachten en gemeenten. Andere bestuursstijl: van éénrichting naar 'wie het weet, mag het zeggen'. Kanteling van het ondersteunende Servicebureau door meer gericht te zijn op vraagsturing van scholen en minder gericht op bestuur (kanteling naar een meer dienstbare cultuur).
Secundair	<ul style="list-style-type: none"> Resultaten en opbrengsten staan nu centraal, zowel in 'mindset' als in concrete ondersteunende maatregelen. Noodzaak om 'bij de basis' (de les) te beginnen. Beperken van extra curriculaire activiteiten. Aangescherpt verzuimbeleid van leerlingen. Meer verantwoordelijkheid bij secties (en docenten) gelegd.
ROC-I	<ul style="list-style-type: none"> Aanscherping van crisisplannen en handboeken, meer oefenen met calamiteiten. Betere organisatie van de afdeling Communicatie. Betere benutting van sociale media als communicatiekanaal.
ROC-II	<ul style="list-style-type: none"> Onder de loupe nemen van interne werkprocessen, routines procedures en ICT systemen en op grond van risico's veranderingen doorvoeren. Aanscherping van protocollen en beveiliging van examens (harde kant: systeemkant zachte kant: menselijke bewustwording).
Hogeschool	<ul style="list-style-type: none"> Hernieuwde aandacht voor processen rondom examinering en meer sturen op bewustwording van naleving bepaalde procedures door instelling van een werkgroep en onder leiding van directeur onderwijszaken. Doorlichten van de harde ICT. Op scherp zetten van medewerkers, door te wijzen op naïviteit in oude gedragspatronen.
Universiteit	<ul style="list-style-type: none"> De organisatorische inbedding van de graduate school is veranderd. Aandacht voor financiële bedrijfsvoering en verantwoording daarover is

	<p>aanzienlijk versterkt.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meer aandacht voor issue-management, waardoor veel meer controle op externe communicatie.
--	---

<i>Casus</i>	<i>Waar is men zich meer bewust van geworden? Welke lessen zijn geleerd?</i>
Primair	<ul style="list-style-type: none"> • Onderkennen van ouders als machtsfactor vraagt om vroegtijdig betrekken en openheid. Veronderstelt ook empathie en doorgronden van belangen, agenda's motieven en emoties. • Verifiëren of stakeholders (ouders) op feitelijke de hoogte zijn (geen aannames doen). • Het belang van feitelijke en onderbouwde informatie. • Het belang van organisch organiseren, gericht op mede-eigenaarschap en niet van blauwdruk denken. Belang van de menselijke maat. • Het belang van regie op de communicatie naar media toe en actief gebruik van die media.
Secundair	<ul style="list-style-type: none"> • Het belang van een cultuur waarin opbrengsten en resultaten centraal staan. • Besef dat het betrekken van personeel bij verbeterplannen en besluitvormingsprocessen van belang is en blijft voor het creëren van draagvlak.
ROC-I	<ul style="list-style-type: none"> • Belang van improviseren en anticiperen, zeker bij onvoorziene omstandigheden en incidenten. • Belang van sociale media en actieve monitoring van sociale media. • Sneller informeren van de direct betrokkenen en verantwoordelijke personen. • Meer aandacht voor nazorg en follow-up. • Praktische les: draaiboek en ontruimingsplan moet orde orde zijn. Het ontruimingsplan wordt jaarlijks geoefend. • Communicatieteam is uitgebreid zodat het functioneren niet meer van één persoon afhankelijk is
ROC-II	<ul style="list-style-type: none"> • Belang van leiderschap; proactief en alert reageren waarbij ook ruimte en vertrouwen aan professionals wordt gegeven. • Belang van open en feitelijke communicatie (zowel intern als extern). • Betrokkenen tijdig bij het proces betrekken zodat speculeren wordt ontmoedigd. • Praktisch: Aanscherping van protocollen en beveiliging van examens. Lessen hadden een harde kant (ICT beveiliging), maar ook een zachte kant (bewustwording t.a.v. veilig omgaan met informatie).
Hogeschool	<ul style="list-style-type: none"> • Cruciaal belang van communicatie als voorwaarde voor leren. • Betrachten van maximale transparantie en proactief informeren van stakeholders, ook met het oog op reputatie van de instelling. • Belang van regie nemen én behouden waardoor ook rust wordt uitgestraald • Oppassen dat niet door middel van meer en extra regels wordt gereageerd. • Terughoudend met nieuwe blauwdrukken. • Zich bewust zijn van bepaalde dilemma's: inschakelen van een derde partij, hoe om te gaan met negatieve publiciteit, ook qua timing. • Handelen is casus afhankelijk. • Onderkennen van de menselijke factor: onderwijs is mensenwerk • Procedures rondom toetsen tegen het licht gehouden. Veel maatregelen hebben betrekking op het (onachtzaam) gedrag in plaats van harde IT.
Universiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Belang van financiële bedrijfsvoering naast inhoudelijke en wetenschappelijke overwegingen. • Nieuwe initiatieven moeten beter worden en geïntegreerd in bestaande organisatiestructuren. • Noodzaak om intern systematisch te spreken en verantwoording af te leggen over financiële gang van zaken. • Noodzaak externe communicatie te beheersen.

Casus	Aard van het leervermogen
Primair	<ul style="list-style-type: none"> • Vooral 'double loop learning' dat ook geleid heeft tot concrete veranderingen in de organisatie: nieuw bestuur, nieuwe bestuursstijl en een andere focus van het Servicebureau.
Secundair	<ul style="list-style-type: none"> • Zowel single als double loop learning. • Concrete maatregelen genomen (zoals intervisie, leerlingenquêtes, bespreken opbrengsten, aangescherpt verzuimbeleid). • Daarnaast cultuurverandering, en dus double loop learning. • In de organisatie nu veel meer nadruk op 'resultaat' en veel minder op 'leuke sfeer'.
ROC-I	<ul style="list-style-type: none"> • Organiseren van interne (debriefing) evaluatiebijeenkomsten en met de politie. • Primair 'single loop' learning: verbeteren en aanpassen van bestaande procedures, routines, kanalen en rollen. • Aanzet tot 'double loop learning' maar vooral reflexief en niet concreet leidende tot veranderingen maar in termen van lessen trekken.
ROC-II	<ul style="list-style-type: none"> • Primair 'single loop' learning: verbeteren en aanpassen van bestaande procedures en routines. • Aanzet tot 'double loop learning' maar vooral reflexief en niet leidende tot veranderingen maar in termen van lessen trekken op grond van zelfevaluaties die zijn gemaakt
Hogeschool	<ul style="list-style-type: none"> • Primair 'single loop' learning: verbeteren en aanpassen van bestaande procedures en routines, door bijvoorbeeld oprichting van een werkgroep die processen rond tentaminering heeft doorgelicht. • Aanzet tot 'double loop learning' maar vooral reflexief en niet concreet leidende tot veranderingen maar in termen van lessen trekken.
Universiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Primair 'single loop' learning: verbeteren en aanpassen van bestaande procedures en routines. • Daarnaast ook double loop learning omdat een nieuwe organisatiestructuur is neergezet en b.v. feedback mechanismen aanzienlijk zijn verbeterend.

Voordat we ingaan op de vraag wat er is geleerd, laat bovenstaande opsomming zien dat de betrokken instellingen overwegend een leerproces ingang hebben gezet. Kortom, ze hebben de 'near miss' aangegrepen als een gebeurtenis waarvan geleerd kan worden. Dat zien we terug in de oprichting van werkgroepen die kritisch bestaande processen en procedures tegen het daglicht houden, door het opzetten van evaluatiebijeenkomsten dan wel door het verzoek om zelfevaluaties te verrichten. Dit laat dus zien dat in de onderzochte casussen behoorlijk bestuur ook daadwerkelijk een lerende praktijk is geweest. De volgende vraag is dan wat is er geleerd en hoe diepgaan is dit leerproces geweest?

We zien dat in de casus ROC-I, ROC-II, Secundair, Hogeschool en Universiteit er concrete maatregelen zijn genomen om te voorkomen dat een soortgelijke 'near miss' zich in de toekomst zou kunnen voordoen. Er is in deze casussen dus heel duidelijk geleerd. Vaak zijn ook concrete lessen getrokken en veranderingen doorgevoerd. Dit leerproces kan getypeerd worden als een 'single loop' leerproces. Kenmerkend voor deze vorm van leren is dat het vooral gericht is op corrigerend leren: het opnieuw tegen het licht houden van bestaande procedures, routines, systemen en werkwijzen alsmede de positie van bestaande afdelingen; om vervolgens bestaande routines, procedures en werkwijzen aan te scherpen of nieuwe aanvullende procedures in het leven te roepen en medewerkers daar weer vervolgens op te wijzen. Vaak is dat ook nodig, omdat op deze manier 'vitale waarden of belangen' kunnen worden beschermd. In het geval van ROC-I ging het namelijk om de veiligheid op school, terwijl het in het geval van ROC-II en de Hogeschool ging om het beschermen van kwaliteit van examens en tentamens die immers ook de maatschappelijke functie van een school (het afgeven van betrouwbare en geldige diploma's die een bepaalde minimum kwaliteit vertegenwoordigen) raken. Die vitale waarden kunnen ook

worden gevonden door terug te keren naar de kern van het primaire proces, zoals de casus Secundair laat zien. Daar werd teruggekeerd naar de 'les' als basis voor het veranderproces.

In het geval van Primair zijn er veranderingen doorgevoerd die verwijzen naar *fundamentelere vormen van leren* in de zin dat ingrijpende veranderingen zijn doorgevoerd in de bestuurs- en directiemodel, de bestuursstijl en in de wijze waarop het servicebureau is georganiseerd. Dit werd ook gezien als noodzakelijk omdat een andere stijl en andere organisatie nodig was om een bredere (interne en externe) betrokkenheid te genereren bij beslissingen die niet alleen het voortbestaan individuele scholen raken maar ook het voortbestaan (in de zin van leefbaarheid) van individuele dorpsgemeenschappen. Dat geldt ook voor de casus Secundair. Ook daar zien we dat men is terugkeert naar de kern van het primaire proces, namelijk de les en vervolgens vandaaruit nagedacht heeft over opbrengsten en de organisatie die nodig is om die opbrengsten te genereren. Iets soortgelijks zien we ook in de casus Universiteit. Financiële bedrijfsvoering en feedbackmechanismen zijn daar op een structureel andere manier vorm gegeven en spelen een veel belangrijkere rol binnen de organisatie. Dit is een les die men uit de near miss heeft getrokken. In zekere zin geldt het ook voor de andere organisatie-inbedding die men voor de graduate school heeft gekozen. Men heeft zich gerealiseerd dat de aanvankelijke organisatievorm te weinig mogelijkheden tot interne feedback mechanismen had, waardoor de kans dat het mis zou gaan achteraf gezien ingebakken was.

In sommige gevallen zien we dus expliciete vormen van 'double loop learning' terug en leiden deze tot concrete veranderingen, in andere gevallen leidt dit niet tot concrete veranderingen maar vooral tot reflectie, in termen van 'lessen trekken'. De vraag is echter wel in hoeverre die lessen zijn geïnternaliseerd in de cultuur en het collectieve geheugen van de organisaties. Zo zien we dat op de werkvloer van Secundair nog wel wordt geworsteld met het vinden van een balans tussen 'oude' en 'nieuwe' waarden – wat overigens niet vreemd is omdat een cultuurverandering niet van het ene op andere moment is gerealiseerd.

4.6 CONCLUSIES

Minstens zo interessant zijn de lessen die door de onderwijsinstellingen worden getrokken in termen van behoorlijk bestuur. Wat zullen ze met de kennis en ervaring die de 'near miss' hen heeft aangereikt doen, wanneer ze geconfronteerd worden met een nieuwe 'near miss'? Het interessante is dat een aantal waarden en principes die we toerekenen aan behoorlijk bestuur hier duidelijk in terugkomen. We zien dat proactief en alert reageren naar voren komt met daarbij wel gevoel voor de belangen van de betrokken belanghebbende partijen. We zien heel nadrukkelijk dat het belang van een *dialog* hierin terugkomt, hetgeen ook in het denken over behoorlijk bestuur voortdurend wordt benadrukt (zoals we in hoofdstuk 2 hebben laten zien). Dit kan echter alleen maar plaats vinden als er sprake is van *transparantie* en *openheid*. Die transparantie en openheid is echter ook niet vanzelfsprekend maar moet als het ware 'georganiseerd worden'. Ook dit is in lijn met de principes van behoorlijk bestuur. Het vereist in sommige gevallen een actieve betrokkenheid van een afdeling communicatie, mede met het oog op het feit dat 'near misses' vaak media-aandacht genereren en daarmee ook gevolgen hebben voor de reputatie van een instelling en daarmee ook het vertrouwen in de instelling c.q. het vertrouwen van de sector raken. Dit vertaalt zich dan ook in onderkennen van de rol die sociale media in het huidige tijdsgewricht spelen, wat een actieve mediastrategie veronderstelt. Het vereist daarentegen ook dat er sprake is van regie en leiderschap dat tevens – afhankelijk van de specifieke omstandigheden – *ruimte creëert* voor bijvoorbeeld afdelingsdirecteuren of

sectordirecteuren om naar bevind van zaken te handelen. Regie betekent echter ook dat het belangrijk is dat transparantie en openheid niet moet leiden tot speculeren, tot de vorming van allerlei wilde geruchten, maar dat er tenminste twee 'checks' moeten worden ingebouwd. Ten eerste wordt het belang van feitelijke informatie naar voren gebracht en ten tweede wordt onderstreept dat het belangrijk is dat instellingen en hun bestuurders zich ervan dienen te vergewissen dat de versterkte informatie de doelgroep ook daadwerkelijk heeft bereikt.

Interessant is ook een andere conclusie. Van de ene kant zien we dat een aantal van de onderzochte instellingen naar aanleiding van de 'near miss' via aanscherping van regels dan wel het opnieuw uitvaardigen van regels getracht heeft condities in te bouwen waardoor de kans op herhaling gereduceerd wordt, maar van de ander kant wordt juist ook opgemerkt om hiermee een zekere terughoudendheid te betrachten. Gesteld wordt dat regels alleen niet werken maar dat het vooral de menselijke factor dan wel de menselijk maat is die moet bijdragen aan het creëren van een klimaat waarin de kans op een 'near miss' wordt gereduceerd. Vraagtekens worden dan ook in dit verband gesteld bij het werken met blauwdrukken, terwijl tegelijkertijd wordt benadrukt dat een blauwdruk niet altijd voldoende rekening houdt met de specifieke context van wellicht toekomstige 'near misses'. Het is de menselijke kwaliteit, en daarmee komen we in feite terug op de kwaliteit van de cultuur van de betreffende instelling, die mede bepaalt of een instelling in staat is om adequaat te improviseren en te anticiperen op wat komen gaat, hetgeen ook weer ruimte veronderstelt: men moet vertrouwen hebben in de professionaliteit van medewerkers. Oog voor die menselijke maat en die menselijk factor komt ook terug in opvattingen over de instellingen als een organisch geheel.

Deze conclusie heeft gevolgen voor de rol van behoorlijk bestuur in onderwijsinstellingen. De reflecties die uit de casussen naar voren komen laten zien dat de code goed bestuur geen expliciete rol speelt in het trekken van deze lessen maar dat impliciet en onbewust wel verwezen wordt naar principes, processen en procedures die in het kader van het denken over behoorlijk bestuur naar voren worden gebracht (zie ook paragraaf 2.2). We zouden dit ook 'onbewust bekwaam handelen' kunnen noemen. Dit laat zien dat bepaalde waarden en werkwijzen die onder de noemer van behoorlijk bestuur kunnen worden geschaard en belangrijk gevonden worden, terugkomen in een opvatting over behoorlijk bestuur als zijnde een levende bestuurspraktijk die geïnternaliseerd is in de wijze waarop bestuurders, managers, docenten en ondersteunend personeel denken en handelen en daarmee aanzet tot alertheid en bewustwording.

5 CONCLUSIES EN LESSEN

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk zetten we de belangrijkste conclusies op een rijtje. Op grond van onze studie naar succesvolle praktijken van behoorlijk bestuur waarbij er sprake is geweest van een 'near miss' kunnen we enkele conclusies trekken. We herhalen daarbij wat al in het eerste hoofdstuk is opgemerkt. We hebben een beperkt aantal casussen in verschillende sectoren geanalyseerd. Uiteraard beperkt dat de generaliseerbaarheid. Onze bevindingen staan daarom in het teken van analytische generaliseerbaarheid. Dat wil zeggen dat ons onderzoek de plausibiliteit van de werking van achterliggende mechanismen bij het aanpakken van 'near misses' laat zien. Om na te gaan of die mechanismen altijd en overal op gaan is grootschaliger onderzoek nodig. Opvallend is echter wel dat op verschillende terreinen onze analyse overeenkomsten tussen de verschillende near misses laat zien. In die zin achten wij de plausibiliteit van onze conclusies aanzienlijk. Hierbij past ook de opmerking dat er nadrukkelijk ook verschillen tussen de casussen zijn. Met name de casus Universiteit wijkt gezien haar aard op een aantal onderdelen af en is op onderdelen minder goed vergelijkbaar met de andere vijf.

De conclusies hebben vooral betrekking op het formuleren van een aantal condities waaronder sprake is van succesvolle vormen van behoorlijk bestuur in de omgang met 'near misses'? In paragraaf 5.2 zetten we de belangrijkste conclusies op een rijtje. De volgende vraag is echter, gegeven deze conclusies, welke lessen kunnen dan worden getrokken? We formuleren deze lessen vooral in termen van relevante uitgangspunten voor het versterken van het lerende vermogen van onderwijsinstellingen. In paragraaf 5.3 gaan we hierop verder in.

5.2 CONCLUSIES

Op grond van de vergelijkende case study kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

De 'near miss' als het lont in een kruitvat

Ons onderzoek laat zien dat het belangrijk is om de specifieke omgeving waarbinnen 'near misses' zich voordoen heel nadrukkelijk in ogenschouw te nemen. Het is niet alleen de aard van de 'near miss' zelf die ertoe doet, maar het is vooral de specifieke context waarbinnen deze zich voltrekt en waarop adequaat gereageerd moet worden. 'Near misses' kunnen lonten zijn in een smeulend kruitvat, waarbij een concrete aanleiding zich verbindt met bredere maatschappelijke of politieke zorgen over bijvoorbeeld de kwaliteit van het onderwijs of de veiligheid op school, waarbij soms ook verwezen wordt naar andere soortgelijke incidenten. De 'near miss' wordt daarom door de buitenwacht ook gezien als een bepaalde manifestatie van een breder ongenoegen of bredere zorg. Het kan ook zijn dat deze 'near miss' zich verbindt met een andere maatschappelijke problematiek die ook in het brandpunt van de politieke en maatschappelijke belangstelling staat zoals zorgen over bijvoorbeeld leefbaarheid of veiligheid. Belangrijk is dat bestuurders maar ook andere relevant stakeholders zich hiervan bewust zijn. Deze externe, maatschappelijke oriëntatie is daardoor een noodzakelijke voorwaarde om adequaat te kunnen reageren op signalen dat er binnen een onderwijsinstelling iets mis is. Deze gepolitiseerde omgeving zorgt er tevens voor dat 'near misses' media-aandacht trekken, maar ook het omgekeerde vindt plaats. 'Near misses' die media aandacht genereren, genereren ook politieke en maatschappelijke aandacht. Tegelijkertijd zorgt de verregaande penetratie van

sociale media ervoor dat er een spiraal van zichzelf versterkende aandacht kan ontstaan. De consequentie hiervan is dat 'near misses' steeds meer het karakter krijgen van een zogenaamde 'strategic surprise' die het voortbestaan, de legitimiteit en het vertrouwen van de instelling (en wellicht zelfs de sector) kunnen raken. Vandaar dat behoorlijk bestuur impliceert dat het omgaan met 'near misses' ook een vorm van 'strategic issue management' vereist. We komen daar nog op terug. Het onderkennen van de strategische betekenis van een 'near miss' is een noodzakelijke voorwaarde om pro-actief te kunnen reageren. We zien dit deels ook terug in de belangrijke rol die communicatieafdelingen of communicatiemedewerkers hebben gespeeld.

De 'near miss' raakt de maatschappelijke opgave van instellingen

De 'near miss' raakt niet alleen vitale processen in de instelling, zoals bijvoorbeeld de kwaliteit van examens, maar is ook van invloed op legitimiteit en daarmee de maatschappelijke opgave van onderwijsinstellingen (of in het geval van de universiteit de wetenschappelijke reputatie). Tegelijkertijd raakt het ook de professionaliteit van een onderwijsinstelling en daarmee ook het vertrouwen dat ouders, leerlingen en studenten, andere scholen, het bedrijfsleven etc. hebben in de school. Deze conclusie laat ook het belang zien van een relatieve brede conceptualisering van behoorlijk bestuur zoals die ook is verwoord in termen van de vier p's (principes, prestaties, processen en personen) die zijn beschreven in hoofdstuk twee. Waarom is dat het geval?

Allereerst laten de bestudeerde 'near misses' zien hoe belangrijk het is om transparant te zijn en verantwoording af te leggen naar de buitenwacht. Dit zijn belangrijke principes die in acht moeten worden genomen. Relevante stakeholders verwijzen hier heel nadrukkelijk naar, maar relateren die principes echter zelden expliciet aan de code goed bestuur. Niettemin lijken deze principes verankerd te zijn in hun mindset. Zoals wij in hoofdstuk vier hebben laten zien lijken zij op dat punt 'onbewust bekwaam'.

Daarnaast laten de bestudeerde 'near misses' duidelijk zien dat het belangrijk is om een beroep te doen op bepaalde processen die belangrijk zijn om behoorlijk bestuur te borgen. Zo zien we het belang dat wordt gehecht aan het opzetten van een dialoog met relevante stakeholders. Dit is geen dialoog als doel op zich, maar is belangrijk als een middel om constructieve feedback te krijgen.

Tegelijkertijd laten de casussen zien dat er twee processen zijn die van groot belang zijn in het omgaan met de 'near miss' die een stap verder gaan dan we doorgaans gewend zijn, wanneer we spreken over behoorlijk bestuur. Ten eerste zien we heel nadrukkelijk dat behoorlijk bestuur veronderstelt het opzetten van processen van strategische communicatie, gelet op de voorgaande twee ontwikkelingen: politisering en medialisering, de belangen die op het spel staan in termen van legitimiteit en de noodzaak om transparant en open te willen zijn. Ten twee is er nog een ander proces dat van belang is en dat als vooralsnog niet op voorhand in verband wordt gebracht met de proceskant van behoorlijk bestuur. Dat is het belang dat gehecht wordt aan het organiseren van processen van 'alignment' tussen de relevante stakeholders binnen de organisatie. Alignment is van belang omdat lokale autonomie en handelingsruimte belangrijk is maar dat deze autonomie en ruimte niet op zichzelf moet staan maar altijd verbonden moet zijn met andere beslisniveaus, dit alles binnen een kader van een heldere taak-, bevoegdheden- en verantwoordelijkheidsverdeling. Uiteindelijk draagt het bestuur (en niemand anders) immers de eindverantwoordelijkheid. De casus Universiteit waar het CvB uiteindelijk ingrijpt en de regie neemt is hiervan overigens een goed voorbeeld.

Ook zien we dat de 'near miss' de prestatiekant van behoorlijk bestuur raakt. We zien dat, vooral ook op de werkvloer, de beleving van de near miss vooral verwijst naar de maatschappelijke opgave van een instelling. Wat medewerkers inspireert in hun gedrag om bijvoorbeeld een steentje bij te dragen aan het omgaan met een near miss zijn vooral maatschappelijke waarden. De casus Universiteit lijkt op dit punt overigens een uitzondering. Waarden die samenhangen met het wetenschappelijk werk lijken daar meer het ijkpunt dan maatschappelijke waarden als zodanig.

Tot slot laat de 'near miss' vooral zien dat voorbeeldgedrag, daarbij verwijzende naar de personenkant van behoorlijk bestuur, belangrijk is. Belangrijk is dat bestuurders een voorbeeldrol trachten te spelen door bij de 'near miss' of de afhandeling daarvan zichtbaar te zijn en dus ook hun verantwoordelijkheid nemen.

De relevantie van de maatschappelijke opgave van onderwijsinstellingen komt bovendien en heel expliciet bij het oplossen van de 'near miss' tot uitdrukking. Niet alleen staat deze opgave in alle codes, we zien dat het ook in de mindset van betrokkenen een belangrijke rol speelt. Het lijkt erop alsof het belang dat op de werkvloer wordt gehecht aan de maatschappelijke doelstellingen van het onderwijs mede bijdraagt aan de energie die op de werkvloer ontstaat om de 'near miss' aan te pakken. Effectieve samenwerking tussen betrokken stakeholders lijkt mede te ontstaan vanuit een gedeelde overtuiging dat onderwijs een maatschappelijk belang dient. Het is deze maatschappelijke opgave die – zo lijkt het – bijdraagt aan het creëren van een onderwijsgemeenschap. Het onderkennen van het belang van een dergelijk gemeenschap (en dus ook het delen van op zijn minst een aantal maatschappelijke waarden, die hoewel individueel en dus verschillend ingevuld, toch verwijzen naar die maatschappelijke opgave) draagt ertoe bij dat in geval van een 'near miss' stakeholders elkaar weten te vinden (in termen van 'alignment'). Hierbij past vervolgens ook een governance structuur die dit mogelijk maakt door lokale handelingsruimte te creëren. Zoals gezegd lijkt het bij de casus Universiteit iets anders te liggen, omdat daar de maatschappelijke opgave minder nadrukkelijk aanwezig is in de mindset. In plaats daarvan vormt de wetenschappelijke reputatie echter een belangrijk verbindend element dat voor alignment kan zorgen.

Lokale autonomie, verbindend vermogen en 'klein binnen groot'

Ons onderzoek laat ook zien dat de (interne) governance structuur van de instelling ertoe doet, veel meer dan de externe governance relaties zoals de relaties die men onderhoudt met het ministerie van OCW of een gemeente. Een patroon dat zich aftekent is dat succesvolle toepassingen van behoorlijk bestuur ten minste lijken te samenhangen met het bestaan van een heldere verdeling van rollen (tussen bestuur en lokale directies, tussen CvB en RvT, tussen besturen en lokale directies en met name communicatieafdelingen) alsmede dat er sprake is van een regelmatige dialoog met interne en externe stakeholders waardoor, zeker ingeval van een 'near miss' een beroep kan worden gedaan op elkaar kennen, elkaar weten te vinden en ook elkaar weten te vertrouwen. Dit is lijn met de richtlijnen die veel codes kennen maar ook hier geldt dat er sprake is van onbewust proces van internalisering. Daarnaast zien we dat er een nog ander element is in die interne governance structuur dat regelmatig naar voren komt en dat is de ruimte die de bestaande bestuursstructuur biedt om problemen met behoorlijk bestuur op lokaal niveau aan te pakken, ondanks het feit dat het doorgaans gaat om grote scholen (vaak ten gevolge van fusies en daarmee samenhangende processen van schaalvergroting en verkokering). Een governance structuur die ruimte biedt voor lokale autonomie maar wel in het licht van een heldere taakverdeling draagt bij aan succesvolle vormen van behoorlijk bestuur. De casus Universiteit laat zien dat lokale autonomie niet hetzelfde is als laissez-faire, maar dat indien nodig

het centrale gezag zijn verantwoordelijkheid moet nemen. Iets soortgelijks zien we overigens ook bij andere casussen.

Uiteraard is in dat kader ook de relatie tussen bestuur en Raad van Toezicht van belang. In onze casussen is deze relatie over het algemeen niet nadrukkelijk naar voren gekomen – met uitzondering van met name de universiteitscasus. Op de achtergrond speelt zij echter wel degelijk een rol en is er ook sprake van een proces van verantwoording afleggen. Uiteindelijk beoordeelt de RvT namelijk of het bestuur behoorlijk handelt c.q. gehandeld heeft. In bijna alle casussen is de RvT achteraf, naar tevredenheid, geïnformeerd over de near miss en in een enkel geval bleek tijdens de interviews dat men soms worstelt met de vraag wat hiervoor het goede moment is. Belangrijk lijkt daarom vooral dat bestuur en RvT consensus hebben over wat hun rol en taak is in het geval van dit soort van incidenten. Het lijkt ons overigens goed indien besturen en RvT nadrukkelijk met elkaar afspreken hoe met elkaar te communiceren bij een near miss. Uit onze interviews bleek soms dat hier onduidelijkheid over kan bestaan.

Opmerkelijk is de volgende conclusie. We zien op grond van ons onderzoek dat 'omvang' van de instelling als zodanig geen rol speelt bij het vermogen om succesvol met een 'near miss' om te gaan. Alle onderzochte instellingen zijn omvangrijk. Ook valt op dat alle instellingen een gefragmenteerde cultuur kennen, en in feite bestaan uit een groot aantal afzonderlijke eenheden die vaak een eigen deelcultuur kennen. Dit staat echter het ontstaan van succesvolle samenwerking bij het omgaan van de 'near miss' niet in de weg. Hetzelfde geldt voor afstand tussen top en werkvloer – er bestaat immers steeds een bepaalde afstand – en het bestaan van een sterke hiërarchie. In de mate van deze hiërarchie verschillen de onderzochte instellingen immers. Afstand ten gevolge van een andere dagelijkse taak lijkt bij het oplossen van de 'near misses' geen rol te spelen. Op dat moment is er een sterke gemeenschappelijke verbondenheid in het gezamenlijke doel van de onderwijsinstelling en de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke opdracht. Hierbij past echter wel de kanttekening dat men op de werkvloer veelal een grote afstand voelt met de centrale directie of bestuur. Dit lijkt geen probleem zolang er binnen het lokaal niveau maar saamhorigheid ontstaat, en er vervolgens alignment tussen lokale en centrale bestuur bestaat. Op dat moment zijn de verschillende onderdelen van een instelling immers met elkaar verbonden.

In dit verband moet ook nog gewezen worden op een andere conclusie die aansluit bij de voorgaande gevolgtrekkingen. We zien dat *binnen* de organisatie-eenheden waar de 'near miss' optreedt de hiërarchie steeds relatief gering is en de lijnen kort zijn. In die zin lijkt het door verschillende instellingen uitgedragen principe van 'klein binnen groot' een rol te spelen. Hierbij geldt overigens wel dat in de verschillende sectoren 'klein binnen groot' iets anders kan betekenen. Zo kan het voor een school in het primair onderwijs gaan om een docententeam binnen een vestiging en bij een Hogeschool om een groep medewerkers van een opleiding binnen een faculteit. Het lijkt er niet zozeer om te gaan dat organisaties als zodanig klein zijn, maar dat werknemers, ouders en studenten zich kunnen identificeren met een specifiek organisatieonderdeel. Het expliciet verbinden van afdelingen met een bepaald (onderdeel van een) locatie kan hierbij een rol spelen. Ook het feit dat werknemers op lager niveau ruimte krijgen en inspraak hebben draagt waarschijnlijk bij aan de identificatie. Dit komt ook nog een andere manier tot uitdrukking. Soms kiest een organisatie heel nadrukkelijk als uitkomst van een leerproces van de near miss ervoor om de organisatie te decentraliseren, terwijl ook het belang van een bottom-up achtige benaderingen belangrijk wordt geacht.

Bovendien zien we dat effectieve samenwerking tussen niveaus in de organisatie noodzakelijk is voor het oplossen van de 'near miss'. Belangrijk is te constateren dat een succesvolle aanpak van een 'near miss' mensenwerk is, maar dit mensenwerk moet wel de kans krijgen zich te ontwikkelen. Onze analyse suggereert dat verschillende randvoorwaarden hierbij belangrijk zijn. In de eerste plaats het professioneel kader van docenten op de werkvloer waarin het maatschappelijk belang van onderwijs (en binnen universiteiten de wetenschappelijke reputatie) een centrale rol speelt. Het belang dat hieraan gehecht wordt, verbindt de verschillende niveaus in de organisatie met elkaar. Het functioneert als lijm. In de tweede plaats is het belangrijk dat men op de werkvloer de ruimte heeft om de 'near miss' samen aan te pakken. Ten derde is van belang dat het CvB bij de 'near miss' verbinding zoekt, openheid geeft en een voorbeeldrol speelt door zichtbaar te zijn. Bij dat laatste past overigens wel de kanttekening dat docenten op de werkvloer vaak opmerken dat zij het bestuur in gewone situaties te weinig zichtbaar vinden.

Het organiseren van leerprocessen

We hebben al eerder geconstateerd dat organisaties heel nadrukkelijk leren rondom behoorlijk bestuur. Onze praktijken van behoorlijk bestuur zijn niet alleen een levende praktijk die verder gaat dan de papieren werkelijkheid van de code, maar ook een lerende praktijk. Heel nadrukkelijk worden er lessen getrokken. Er wordt dus reflectie georganiseerd door middel van evaluaties etc. Behoorlijk bestuur heeft hierbij baat bij. De vraag is echter wel hoe de getrokken lessen worden geborgd. We zien namelijk dat die borging overwegend selectief is en zich vooral richt op vormen van corrigerend leren ('single loop learning'), namelijk het opnieuw tegen het licht houden van bestaande procedures, routines, systemen en werkwijzen alsmede de positie van bestaande afdelingen; om vervolgens bestaande routines, procedures en werkwijzen aan te scherpen of nieuwe aanvullende procedures in het leven te roepen en medewerkers daar weer vervolgens op te wijzen. De code goed bestuur speelt daarin geen expliciete rol maar met name de principes en de processen van behoorlijk bestuur spelen wel hierin wel actief een rol, zonder dat expliciet een link met de code word gelegd.

Nazorg telt

Ons onderzoek laat ook zien dat behoorlijk bestuur zich niet alleen maar beperkt tot het omgaan met een incident en daaruit lering trekken. Ook de nazorg is belangrijk, met name in de richting van medewerkers, leerlingen en ouders. Dit aspect wordt vaak vergeten terwijl het door de betrokken partijen wel als heel belangrijk wordt ervaren.

5.3 LESSEN VOOR DE PRAKTIJK

Welke lessen kunnen nu op grond van voorgaande exercitie worden getrokken? In deze paragraaf noemen wij een aantal lessen waarvan naar onze mening vooral besturen en andere betrokkenen binnen onderwijsinstellingen zouden kunnen leren. Deze lessen willen we vooral presenteren als uitgangspunten die gehanteerd kunnen worden bij het ontwikkelen van vormen van behoorlijk bestuur die proberen een levende en lerende praktijk te creëren.

Zet strategic issue management op de agenda

Eerder hebben we geconstateerd dat 'near misses' niet op zichzelf staan, maar vaak verwijzen naar bredere maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die leiden tot politieke en media-aandacht. De politisering en medialisering van near misses vragen daarom om dynamisering van de codes van goed bestuur. Dit kan gebeuren door goed bestuur nadrukkelijk in verband te brengen met vraagstukken van strategic issue management. Strategic issue management is

gericht op het signaleren en onderkennen van gebeurtenissen zowel in de omgeving als ook binnen de organisatie die van invloed zijn op de legitimiteit van de organisatie en daarmee ook het voortbestaan en het imago van een organisatie kunnen raken om vervolgens daarmee effectief te kunnen omgaan (Heath, R. & L. Palenchar, 2009). We hebben namelijk geconcludeerd dat in veel gevallen een 'near miss' de legitimiteit van een instelling raakt. Strategic issue management is daardoor een aanvulling op de proceskant van behoorlijk bestuur. Bestuurders maar ook managers dienen zich hiervan bewust te zijn; zeker in het geval van grote instellingen die verschillende soorten van onderwijs, op verschillende locaties en voor verschillende groepen aanbieden. Dit betekent ook dat het belangrijk is om met dit soort van strategische issues te oefenen dan wel deze te bespreken. Hierdoor kan worden voorkomen dat een bepaalde 'near miss' met de betrokkenen aan de haal gaat en er een neerwaartse spiraal ontstaat.

Het belang dat hieraan kan worden gehecht kan ook verder tot uitdrukking komen in het verder professionaliseren van de communicatiestrategie van een instelling en het explicieteren van de dilemma's die daarin een rol spelen. Op deze manier wordt meer recht gedaan aan a) de politisering van de sector b) de invloed van sociale media en c) de 'cross over' effecten tussen klassieke en nieuwe media. Belangrijk punt van aandacht daarbij is het vraagstuk van openheid. Het dilemma dat daarbij aan de orde komt is van de ene kant maximale openheid ten aanzien van de noodzaak om transparant te zijn en verantwoording te willen afleggen terwijl aan de andere kant die openheid wel productief moet zijn zonder dat het extra ruis genereert en afleidt of zelfs schade berokkent aan de instelling. Een oplossing voor dit vraagstuk hebben we helaas niet, bovendien is dit afhankelijk van de context. Belangrijk is echter dat bestuurders zich bewust zijn van dit dilemma.

De maatschappelijke opgave van het onderwijs verbindt bestuur, directie en professionals

We hebben eerder geconstateerd dat de maatschappelijke opgave van het onderwijs een belangrijke rol speelt bij het aanpakken van near misses. Het biedt een referentiekader voor samenwerking, terwijl ook medewerkers zich laten leiden door maatschappelijke waarden. Vandaar dat een les is dat het belangrijk is om te blijven hameren op de maatschappelijke opgave van het onderwijs. Onderwijs dient een maatschappelijk belang. Dat geldt ook voor het universitaire onderwijs, daar waar het gaat om de wetenschappelijke reputatie van een instelling, maar ook dat verwijst uiteindelijk naar de maatschappelijke betekenis van de wetenschap. Het belang daarvan wordt onderstreept in alle codes goed bestuur, maar dit belang reikt nog verder. Maatschappelijke waarden spelen ook in de mindset van de professionals een belangrijke rol en vormt daarmee een belangrijke verbinding tussen top en werkvloer. Het is belangrijk dat instellingen zich hier expliciet bewust van zijn en naar handelen. Zij kunnen door het expliciet uitdragen van het maatschappelijk belang professionals aan zich binden. Bij het verwaarlozen ervan dreigt men het contact met de professional te verliezen. Dit geldt niet alleen voor de professional op de werkvloer maar ook voor de relatie die wordt onderhouden met interne en externe stakeholders zoals raden van toezicht, medezeggenschapsraden, leerlingen en bijvoorbeeld gemeenten. Belangrijk is dat besturen van instellingen dit idee actief, systematisch en permanent uitdragen.

Handelingsruimte van professionals en haar begrenzing in de interne governance structuur

Ons onderzoek liet duidelijk zien dat lokale autonomie en vertrouwen in professionals heel belangrijk was in de aanpak van 'near misses'. Tegelijkertijd dient dit wel te zijn ingebed in een

heldere verdeling van taken verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Vandaar dat een belangrijke les is dat bestuurders de interne governance structuur kritisch tegen het licht houden om te bezien of a) die handelingsruimte van professionals er daadwerkelijk is maar b) tegelijkertijd ook bezien of die handelingsruimte duidelijk begrensd is door middel van duidelijke spelregels en een heldere verdeling van taken verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Hierdoor ontstaat vertrouwen. Nadrukkelijk moet worden opgemerkt dat deze duidelijke spelregels ook van belang zijn als het gaat over de relatie tussen een CvB en RvT.

De rol van de Raad van Toezicht

Eerder hebben we geconstateerd dat de rol van de Raad van Toezicht bij het oplossen van de near miss enigszins onbepaald is. Dat betekent niet dat zij geen rol hebben. In veel gevallen is de Raad wel achteraf geïnformeerd, daarbij het initiatief latende aan de besturen. In veel gevallen past dit bij de wijze waarop besturen en raden van toezicht met elkaar omgaan. Ondanks het feit dat dit geen knelpunt oplevert, komt uit de interviews echter ook een ander geluid naar voren dat deze conclusie enigszins nuanceert. Betrokkenen in de interviews stellen wel regelmatig de vraag of een actievere betrokkenheid desalniettemin gewenst zou zijn geweest. Het feit dat deze vraag wordt opgeworpen is in dit verband wel relevant, omdat die verwijst naar een diepliggende kwestie. Die kwestie verwijst naar de roloppvatting van de Raad en de mate waarin die roloppvatting voor alle betrokkenen, en dus ook de Raad zelf, voldoende helder is. Het is de vraag of die roloppvatting voldoende geëxpliciteerd is. Vandaar dat we denken dat het belangrijk dat bestuur en Raad van Toezicht nagaan wat de spelregels zijn ten aanzien van hun betrokkenheid, dit wil zeggen te bepalen wanneer ze en op welke manier ze betrokken willen worden in het geval van 'near misses'. Een discussie hieromtrent raakt vervolgens ook het toezichtskader binnen de organisatie: wat is de rol en taakverdeling van een Raad van Toezicht? Belangrijk is om die discussie expliciet te voeren. Eventueel kan die discussie ook gevoerd worden aan de hand van bepaalde specifieke casussen dan wel kunnen raden van oezicht elkaar opzoeken en van elkaar leren, bijvoorbeeld in de vorm van leerkingen.

Daarnaast hebben we de conclusie getrokken dat het belangrijk is om behoorlijk bestuur te ontwikkelen als een levende en lerende praktijk, die verder reikt dan de code zoals die op papier staat en die aandacht vraagt voor behoorlijk bestuur als een vorm van 'strategic issue management'. Bovendien hebben we geconstateerd dat het omarmen van de maatschappelijke opgave van onderwijsinstellingen belangrijk is bij het oplossen van een 'near miss'. Raden van Toezicht kunnen erop toezien dat een bestuur deze lessen ter harte neemt en met de besturen de dialoog aangaan over de vraag of deze condities binnen de eigen organisatie wel voldoende ontwikkeld zijn. Dit alles veronderstelt een wat pro-actievere rol van de betrokken raden van toezicht.

Organiseer 'klein' binnen 'groot'

Eerder hebben we geconstateerd op grond van ons onderzoek dat de omvang van de instelling als zodanig geen hinderpaal is voor behoorlijk bestuur, mits lagere organisatie-eenheden waarmee ouders, studenten en werknemers zich kunnen identificeren de ruimte wordt gegeven. De les die daaruit volgt is dat een meer 'organische' organisatie van lagere organisatie-eenheden daarbij de voorkeur heeft. Het feit dat daardoor deelculturen ontstaan binnen de instelling moet men daarbij op de koop toenemen. Uiteraard moet een bestuur soms handelend optreden, maar juist daarom is het verstandig betrokken te blijven bij de lagere organisatie-eenheden. Vandaar dat een belangrijk advies aan besturen is om te bezien of er binnen de instelling voldoende voorwaarden aanwezig zijn waarbij bestuurders, managers maar ook medewerkers elkaar weten te vinden. Belangrijk is te bezien of de condities voor 'alignment' aanwezig zijn. Die hebben

vooral betrekking op de wijze waarop de formele en informele communicatie is georganiseerd. Maar ook voorbeeldgedrag speelt hierin een belangrijke rol, met name de mate waarin zeker besturen zichtbaar zijn binnen de organisatie en actief en blijvend een dialoog met allerlei relevante partijen wil en kan onderhouden.

Verbind de formele code met het denken en handelen in de organisatie

We hebben gezien dat de code vooral een formele werkelijkheid vertegenwoordigd. Daar staat echter tegenover dat veel onderdelen van de code wel geïnternaliseerd lijken te zijn in opvattingen en gedrag van de organisatie. Daarbij kunnen we echter niet nagaan of dat nu door de code als zodanig komt of dat de code feitelijk een weergave is van een reeds bestaande praktijk. Op zich lijkt dat ons ook niet zo belangrijk. De achterliggende boodschap is dat dat instellingen steeds bewust(er) omgaan met de waarden en principes die achter de codes liggen en de leden van de organisatie die in veel gevallen ook onderschrijven. Het is echter alleen de vraag of de organisatie zich daar zelf van bewust is. Vandaar dat onze aanbeveling is om deze informele praktijk meer te expliciteren. Dat kan door het explicieter verbinden van de code met het dagelijkse denken en handelen van de organisatie. Zo kan het periodiek bespreken daarvan (zowel op het niveau van het bestuur als men relevante stakeholders) kan helpen om de aandacht voor behoorlijk bestuur uit de sfeer van een (papieren) code te halen. Het kan ons inziens helpen om in de interne discussie daarbij de wisselwerking tussen de vier p's van behoorlijk bestuur (principes, prestaties, processen en personen) centraal te stellen en veel organischer te verbinden met het denken en handelen van de organisatie. Vandaar dat het belangrijk is om nadrukkelijk het belang van de code te verbinden met bijvoorbeeld:

- voorbeeldgedrag van medewerkers, leidinggevenden en bestuurders;
- de maatschappelijke opgave van de instelling en na te gaan hoe die maatschappelijk opgave actueel kan worden gehouden;
- de ruimte die aan professionals wordt gegeven;
- het organiseren en levend houden van een dialoog binnen en buiten de organisatie.

Belangrijk is de code terug te laten komen in de wijze waarop gehandeld wordt, niet in woorden maar vooral in kleine, zichtbare daden. Als organisaties bewuster met de code omgaan, zullen ze meer 'bewust bekwaam' in plaats van onbewust bekwaam worden.

Versterk het leervermogen binnen de organisatie en voorkom bureaucrativering

Ons onderzoek liet eerder zien dat dat de door ons onderzochte praktijken van behoorlijke bestuur daadwerkelijk lerende praktijken zijn maar dat dat leervermogen eenzijdig is. Het staat vooral in het teken van het versterken van het corrigerend vermogen van de instelling dat vervolgens vorm krijgt in het aanscherpen van normen, procedures, routines etc. Daar is niets mis mee, maar de kwaliteit van het leervermogen zou versterkt kunnen worden door meer aandacht te vragen voor de veronderstellingen die aan bepaalde processen, procedures, prestaties en gedrag ten grondslag liggen. Dit wil zeggen door nadrukkelijk de mindset en de arena binnen de organisatie ter discussie te stellen: waarom handelen en denken we zoals we denken? Waarom doen we de dingen zoals we doen?

We constateerden dat in veel gevallen de 'near miss' geleid heeft tot een aanscherping van bestaande regels, systemen, procedures etc. Soms is dit belangrijk, ook omdat er een bewustwordingsproces vanuit gaat. Gewaakt moet echter worden voor een verregaande bureaucrativering van risico's binnen een instelling. Bovendien leidt een verregaande bureaucrativering van risico's dat bepaalde risico's als relevant worden geacht en andere niet. Hierdoor kan blikvernaauwing ontstaan. Instellingen moeten zich blijven realiseren dat ieder

incident weer anders is, dat een open blik noodzakelijk is en maatwerk gevraagd wordt. Dit vraagt veel meer een 'organische' dan een 'mechanische' structuur en cultuur. Of in andere woorden: behoorlijk bestuur vraagt in onze ogen om improvisatievermogen dat niet altijd in protocollen is te vangen. Het feit dat onze casussen op onderdelen zo verschillen illustreert dit punt alleen nog maar meer.

Om te leren van near misses is openheid noodzakelijk

Uit voorbeelden in de zorg en luchtvaart blijkt een verplicht intern registratiesysteem van bijna-ongelukken een effectief middel om structurele weeffouten in werkprocessen op te sporen. Risico's in het onderwijs zijn wellicht niet direct levensbedreigend, maar de impact op levens en de samenleving is wel bijzonder groot. We hebben uit de casussen kunnen leren dat effectief reageren op 'near misses' het beste binnen de organisatie naar boven kan brengen. Uit ons onderzoek is ook naar voren gekomen dat er weinig openheid over near misses is. Dit gebrek aan openheid belemmert leren binnen de sector en binnen de onderwijsinstelling. Een structurele inbedding van aandacht voor 'near misses' kan de sector en de onderwijsinstellingen helpen bij het creëren van een open en lerende cultuur. Vandaar dat we aanbevelen om binnen de verschillende onderwijssectoren leerkringen op te zetten waarbij 'near miss' casussen worden besproken. Dit vraagt wel een open cultuur waarin betrokken stakeholders zich bewust zijn van het feit dat incidenten zich nu eenmaal voordoen. Voorkomen moet worden dat instellingen in een negatief daglicht komen indien zij open zijn over near misses. Alleen dan kan geleerd worden van 'near misses'.

Ten slotte

Tot slot hebben in dit onderzoek laten zien dat behoorlijk bestuur in veel instellingen een levende en lerende praktijk is. Dit onderzoek laat het belang zien om die praktijk ook te koesteren maar dat het een uitdaging is die niet alleen voor rekening komt van besturen en van Raden van Toezicht. Het is daarnaast belangrijk te onderstrepen dat dit een collectieve verantwoordelijkheid is die echter wel gefaciliteerd moet worden. Besturen en Raden van Toezicht kunnen hierin een belangrijke voortrekkersrol vervullen. Tegelijkertijd is het ook belangrijk om te constateren dat 'near misses' bij de aard van het besturen hoort. Onverwachte gebeurtenissen die de legitimiteit van een instelling kunnen raken, zijn niet te voorkomen. Belangrijk is echter om voorbereid te zijn. Dit betekent niet dat er allerlei draaiboeken moeten worden opgesteld (hetgeen overigens soms wel handig is) maar voorbereid zijn betekent vooral kritisch zijn op het functioneren en de bestaande kwaliteit van de organisatie. Daarom is het ook belangrijk om principes van de code meer en explicieter te verbinden met denken en handelen van de organisatie, zodat goed bestuur op een organische manier verbonden is met het gedrag van de organisatie.

Bijlage 1 Onderzoeksstrategie

Inleiding

De onderzoeksstrategie die we in dit onderzoek hebben gehanteerd bestaat uit een aantal stappen die we in deze bijlage zullen beschrijven. Hierbij is het theoretisch raamwerk uit hoofdstuk twee geconcretiseerd waardoor praktijken van behoorlijk bestuur daadwerkelijk op een systematische en vergelijkbare manier zijn onderzocht.

Case study methode en selectie

In dit onderzoek worden 6 praktijksituaties onderzocht; situaties die in alle gevallen in het teken stonden van een 'near miss'. Daarbij is gedifferentieerd naar verschillende soorten van 'near misses', waardoor een zekere variatie is ontstaan. Ook differentiëren we naar onderwijssector, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs en universitair onderwijs. In onderstaande tabel laten we zien hoe de spreiding van 'near miss' samenhangt met de spreiding naar onderwijssoort.

Sector	Primair onderwijs (PO)	Voortgezet Onderwijs (VO)	Middelbaar beroepsonderwijs (BVE)	Hoger onderwijs (HO)	Universitair onderwijs (WO)
Type 'near miss'					
Omgevingsgericht	Omgaan met krimp				
Financieel-economisch					Financiële problemen
Administratief-organisatorisch			Examenfraude	Vermeende Examenfraude	
Onderwijskwaliteit		Onderwijs opbrengsten onvoldoende			
Sociale veiligheid			Wapen op school		

Figuur B1. Type casus per onderwijssector

Die spreiding hangt ook samen met de aard van het onderzoek en de vergelijking die we ambiëren. We streven namelijk niet naar casussen die heel sterk op elkaar lijken maar juist naar casussen die van elkaar verschillen. Die verschillen bieden ons immers de mogelijkheid om meer inzicht te krijgen in onderscheidende overeenkomsten en verschillen tussen de wijze waarop instellingen omgaan met 'near misses'. Op die manier krijgen we een beter inzicht in de mechanismen die ten grondslag liggen aan praktijken van behoorlijk bestuur die levend en lerend zijn. Vandaar dat het doel van dit onderzoek gericht is op het nastreven van 'analytische generaliseerbaarheid' in plaats van 'statistische generaliseerbaarheid', gelet op onze beperkte steekproef van 6 casussen (Yin, 1989). De generaliseerbaarheid van onze bevindingen wordt ontleend aan de plausibiliteit van de getrokken conclusies, omdat een case study het voordeel heeft dat een dieper inzicht kan worden verkregen in achterliggende motieven, overwegingen en handelingen en de wisselwerking hiertussen. Bovendien heeft een case study als voordeel dat in dit geval heel nadrukkelijk de context van de 'near miss' en het behoorlijk bestuur dat op de proef

wordt gesteld, kan worden bestudeerd (Yin, 1989). Door te spelen met allerlei verschillen in context en soort van 'near miss' wordt getracht een beter inzicht te krijgen in allerlei mechanismen (Yin, 1989). Vandaar dat de vergelijkende case study die we in dit verband nastreven gebaseerd is op een 'most dissimilar design' (Yin, 1989).

De betrouwbaarheid van het case study onderzoek is gebaseerd op triangulatie (Yin, 1989). Dit wil zeggen dat reconstructie van de casussen gebaseerd is op de combinatie van verschillende onderzoekstechnieken die worden gehanteerd. In dit geval gaat het om het gebruik van semigestructureerde interview technieken die zijn gebruikt voor de interviews met de verschillende stakeholders, het gebruik van een gevalideerd instrument voor het maken van een cultuurfoto van de betrokken instellingen, alsmede door gebruik te maken van een inhoudsanalyse van relevante documenten, krantenartikelen en websites. Daarnaast zijn de eerste bevindingen en analyses ook nog een keer voor validatie, verrijking en verfijning voorgelegd aan een expertmeeting oftewel focusgroep.

De selectie van de casus is gebaseerd op de zogenaamde 'sleepnetmethode' op grond waarvan een groslijst met mogelijke casussen is opgesteld. Daartoe is gebruik gemaakt van allerlei mogelijke informatiebronnen om casussen te genereren. Daartoe is contact gezocht met de verschillende sectororganisaties (PO-raad, VO-raad, MBO-raad, de Vereniging van Hogescholen en de Vereniging van Nederlandse Universiteiten VSNU, de Onderwijsinspectie en beleidsdirecties van het ministerie van OCW). In aanvulling daarop zijn verschillende media bestudeerd en is een quickscan op internet gedaan. Ook is actief via eigen contacten, die van collega's en verkennende gesprekken bij een aantal instellingen gezocht naar goede casussen.

Op grond hiervan is een 'short list' opgesteld die is gebruikt voor het per email, schriftelijk en telefonisch benaderen van de betrokken instellingen. De casussen zijn besproken met de begeleidingscommissie en de sectororganisaties maar onder verantwoordelijkheid van de onderzoekers geselecteerd. Met name de gevoeligheid van het onderwerp, ook al was het nadrukkelijk de bedoeling om de geselecteerde praktijken van behoorlijk bestuur als 'best practice' te presenteren, maakte dat toch heel wat van de benaderde instellingen terughoudend reageerden. Ook zorgde de belasting van het onderzoek voor met name het onderwijs(ondersteund) personeel voor een gereserveerde houding.

Een ander aandachtspunt was dat het finale oordeel over anonimisering bij de instellingen is gelegd. In een enkel geval was dit ook een harde eis voordat men bereid was in het onderzoek te participeren.

Aanpak van het onderzoek

Centraal in dit onderzoek staan zes praktijken van behoorlijk bestuur. Die praktijken zijn in de periode van maart tot en met december 2014 op de volgende drie manieren bestudeerd. Ten eerste is per geselecteerde casus een achtergrondstudie gedaan. Deze achtergrondstudie betrof het in kaart brengen van relevante informatie over de betreffende instelling alsmede het verzamelen van relevante informatie over de 'near miss' die in concreto werd bestudeerd. Het onderzoeksobject is dan ook de 'near miss' die in de context van een bepaalde onderwijsinstelling in een bepaalde sector wordt bestudeerd. In overleg met de betreffende onderwijsinstelling werd vervolgens bepaald welke personen zouden worden geïnterviewd op grond van betrokkenheid bij de 'near miss', waarbij gedifferentieerd werd tussen soort van betrokken belang en soort van rol. Ook werd bepaald welke afdeling het meest geschikt zou zijn voor het maken van de cultuuranalyse die in de vorm van een 'cultuurfoto' werd uitgevoerd.

Ten tweede heeft per geselecteerde casus een reeks van interviews plaats gevonden met relevante belanghebbende partijen ('stakeholders'). Het ging daarbij om stakeholders die een belangrijke rol hebben gespeeld bij de aanpak van een bepaalde 'near miss'. Daarbij is getracht recht te doen aan de verscheidenheid van belangen, functies en rollen die in dit verband van belang zijn:

- Een vertegenwoordiger van de Raad van Toezicht;
- Een vertegenwoordiger van het College van Bestuur of een vertegenwoordiger van de directie (indien niet samenvallend met bestuur);
- Vertegenwoordiger van het middenmanagement;
- Een vertegenwoordiger van het management van de ondersteunende diensten (bijv. financiën of onderwijskwaliteit);
- Een vertegenwoordiger van medezeggenschapsraad/medewerkersgeleding;
- Een vertegenwoordiger van de medezeggenschapsraad/oudergeleding of ouderraad;
- Een vertegenwoordiger van de leerlingen/studenten.

Ten behoeve van deze interviews is een vragenprotocol ontwikkeld, dat is aangepast aan het type respondent. Er is gebruik gemaakt van een variant toegesneden op de Raad van Toezicht, een op het Bestuur/directie en een voor het gesprek met de Medezeggenschap. Het protocol had tot doel te zorgen dat belanghebbende partijen met dezelfde open vragen werden geïnterviewd maar wel aansluitend van hun rol. In totaal gaat het dan ongeveer tien vertegenwoordigers per instelling, niet zijnde de medewerkers in het primair proces. De exacte verdeling over geledingen kan per type instelling verschillen afhankelijk van de medewerking en beschikbaarheid van respondenten. De half-gestructureerde interviews hebben per respondent ongeveer een uur tot anderhalf uur geduurd. Op grond van de interview en aanvullende relevante documentatie is een reconstructie gemaakt van de 'near miss'. De gespreksverslagen zijn ter accordering voorgelegd aan respondenten. De weergave van de casus in dit rapport is ter validatie voorgelegd aan het bestuur dan wel de directie van de instelling om mogelijke feitelijke onjuistheden en onvolkomenheden te vermijden.

Ten derde wordt per instelling een cultuurfoto gemaakt op grond van een meetinstrument dat is afgeleid van het cultuur-arena model zoals dat in hoofdstuk twee en in bijlage drie is beschreven. Binnen de instellingen is door middel van interviews met medewerkers nagegaan in hoeverre vormen en waarden die te maken hebben met behoorlijk bestuur door medewerkers herkend worden. Per instelling zal een 'snapshot' worden gemaakt van de cultuur zoals beleefd door medewerkers met het accent op behoorlijk bestuur. Gelet op de beperkte doorlooptijd van het onderzoek was het niet mogelijk om per instelling meer dan 10 medewerkers te interviewen. De respondenten zijn geselecteerd op het feit dat ze binnen de instelling gelden als 'cultuurdrager'.

Tegelijkertijd is het belangrijk om een kanttekening te maken bij de validiteit van de cultuurfoto gelet op het feit dat het in dit onderzoek gaat om relatief grote, sterk gefragmenteerde en dus complexe professionele organisaties. Het is immers heel lastig om te spreken over 'de cultuur' of 'het gedrag', omdat binnen dergelijke organisaties vaak sprake is van allerlei subculturen. De interviews met de medewerkers hebben ongeveer 1,5 uur in beslag genomen. De helft van die tijd is besteed aan een zogenaamd 'ladderingsinterview'. Hiermee wordt de mindset (het waardenpatroon) in kaart gebracht. In de resterende tijd zijn er een aantal gerichte open vragen gesteld die te maken hebben met de wijze waarop het bestuur functioneert, wat daarvan te merken valt binnen kringen van het uitvoerend personeel, welk gedrag en denkwijze door het personeel wordt nagevolgd en hoe het functioneren van het bestuur doorwerkt in de appreciatie van de onderwijsinstelling van leerlingen/studenten en ouders. De verzameling van interviews in

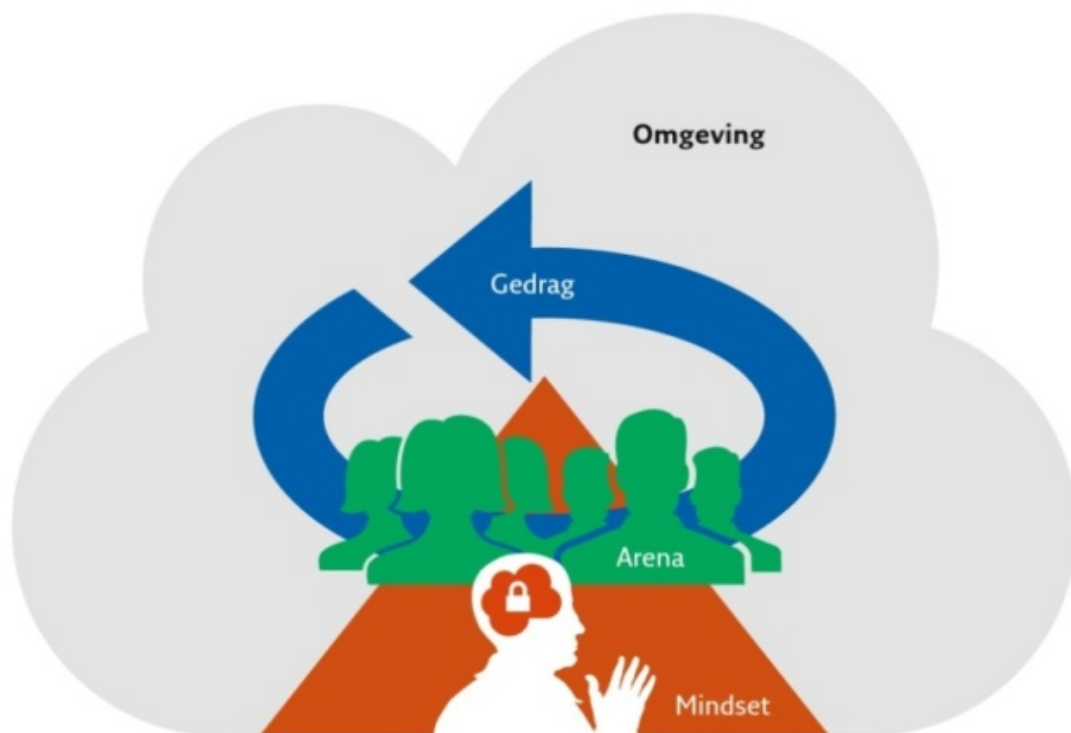
een instelling is verwerkt in een gecollectiviseerde mindset per instelling. Hiermee ontstaat zicht op de shared values van de instelling. Deze maken het hart van de cultuur uit. Aangevuld met de uitwerking van de open vragen is daarmee een (concept-)cultuurfoto per instelling ontstaan. De conceptfoto is voorgelegd aan het management van de instelling. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om, gefundeerd op beleidsstukken of eerder onderzoek, verdere detailleringen in de conceptversie aan te brengen, danwel feitelijke onjuistheden uit de conceptversie te verwijderen.

De vierde stap is de vergelijkende case study analyse. Op grond van de achtergrondstudie, de stakeholderinterviews en de cultuurfoto is per instelling een case study gemaakt. Op grond van een analysekader zijn deze case studies met elkaar vergeleken teneinde significante verschillen en overeenkomsten te kunnen ontdekken op grond waarvan conclusies zijn getrokken. Ter validatie van de eerste bevindingen is een aantal expertmeetings georganiseerd. Een ervan vond plaats op de Dag van het Onderwijsbestuur (Utrecht, 26 mei 2014) dat werd georganiseerd door het ministerie van OCW. In de workshop is het onderzoek gepresenteerd alsmede inzicht gegeven in de eerste bevindingen. De deelnemers aan deze workshop beschikten als bestuurder/directeur, toezichthouder, beleidsmaker, lid van de medezeggenschapsraad of als docent over relevante ervaringskennis die verder in het onderzoek benut is. Daarnaast is op een miniconferentie van de Hogeschool van Amsterdam een workshop gegeven over 'Best Practices van Behoorlijk Bestuur in publieke organisaties' (Amsterdam, 26 juni 2014).

Ten slotte is op een uitgebreide bijeenkomst met sectororganisaties, deelnemende instellingen, en beleidsdirecties van OCW (Den Haag, 25 november 2014) het conceptrapport gepresenteerd. In die bijeenkomst zijn de bevindingen ter toetsing en verfijning van de resultaten alsmede voor een eerste verkenning van mogelijke aanbevelingen bediscussieerd en becommentarieerd.

Bijlage 2 Het Cultuur-Arena Model

Wat in een organisatie tot stand komt is niet alleen de optelsom van organisatiestructuur, beleid, taakverdeling en bedrijfsmatige processen. Dat is de formele werkelijkheid van organisaties. De materiële werkelijkheid (de wereld van mensen) is een andere en is te verklaren uit de organisatiecultuur. Elke organisatie heeft een cultuur. Dat is de kenmerkende manier waarop een organisatie in zijn omgeving functioneert. Dat kenmerkende organisatiegedrag ('How we do things around here') is terug te voeren op hoe er binnen de organisatie wordt gedacht over de buitenwereld (leerlingen en studenten, collega's, topstructuren, politiek, media, concurrenten,



et cetera) en de omgang daarmee. Ook kent elke organisatie een invloedsverdeling. Die is van belang om tot beslissingen te komen, conflicten op te lossen en koers te bepalen. Het denken in organisaties is een samenstel van overtuigingen en waarden: de 'mindset' van een organisatie. De interne verhoudingen, waar de invloedsverdeling onderdeel van uitmaakt, noemen we de 'arena'. In de naastgelegen figuur komen de begrippen bij elkaar in het Cultuur-Arena Model⁷. Cultureel gedrag (de gedragsoplossingen die mensen kiezen) wordt bepaald door de mindset (hoe mensen denken) en door de arena (hoe hun onderlinge relaties in elkaar steken). Als we zicht hebben op het organisatiegedrag, zijn verbanden te leggen die meer duidelijkheid geven over mindset en over de arena.

⁷ Dit model komt uit: Dijk, R. van, A. Straathof (2011). *Roestvrij*. Deventer: Kluwer. Zie voor een wetenschappelijke onderbouwing van het model Straathof, A.J.M. (2009). *Zoeken naar de kern van cultuurverandering: Inzicht, meten, sturen*. Delft: Eburon, te vinden op http://repub.eur.nl/res/pub/16693/Straathof_druk001.pdf

Dit model geeft de werking van organisatieculturen weer. Hiermee zijn culturen in kaart te brengen. Dat zijn de 'cultuurfoto's' uit de verschillende cultuurbeschrijvingen. In deze cultuurdiagnoses is de organisatiecultuur gereconstrueerd. Die reconstructie verloopt van buiten naar binnen, want de omgeving is medebepalend voor de kenmerken van de cultuur. Juist aan de buitenkant is zichtbaar hoe de organisatie met de omgeving omgaat. Dit onderzoek gaat in op kenmerkend gedrag, verklaard door de interne factoren mindset en arena, dat de organisatie onderscheidt van andere organisaties.







Bijlage 3 HVM's onderzochte instellingen

Een belangrijk onderdeel van het cultuur-arena model vormen de zogenaamde HVM's ofwel de 'hierarchical value maps'. Aan de geïnterviewden is een overzicht van hun activiteiten rond de 'near miss' gevraagd. Vervolgens is per activiteit gevraagd waarom dit belangrijk voor hen is. Via doorvragen met steeds dezelfde waarom-vraag ontstaat een waardenladder. Dit biedt zicht op het individuele waardenpatroon van de geïnterviewde. Via het combineren van de waarden van meerdere geïnterviewden, wordt een collectieve HVM samengesteld. Een HVM maakt dus zichtbaar in welke mate medewerkers waarden met elkaar delen (aantal per vak) en welke waardenpatronen zij met elkaar delen (verbindingslijnen). Bij dit onderzoek is uitgegaan van minimaal 3 gedeelde waardenpatronen, tenzij een HVM van 6 personen opgesteld is (dan is uitgegaan van minimaal 2 gedeelde waarden).

HVM's bieden overzicht in de verschillende typen waarden die voor de geïnterviewden belangrijk zijn. Bij het opstellen van een HVM worden de waarden onderverdeeld in de volgende typen:

- 1) **Personele waarden:** waarden die het persoonlijk belang dienen (geluk, goed salaris, werkplezier).
- 2) **Bedrijfsmatige waarden:** waarden als 'efficiëntie', 'effectiviteit' of 'resultaatgerichtheid' die ondersteunend zijn aan een goed verlopend primair proces (note: in het cultuur-arena model wordt primair proces breder opgevat dan uitsluitend onderwijs).
- 3) **Primaire proceswaarden:** waarden die bijdragen aan een goede uitvoering van het primaire proces en de 'professionaliteit' die daarin een rol speelt, zoals 'juiste keuzen', 'informatie verstrekken', 'samenwerken'. (note: in het cultuur-arena model worden alle waarden gerekend die bijdragen aan het uitvoeren van de kerntaken van de organisatie – dus meer dan lesgeven)
- 4) **Organisatiewaarden:** waarden die bijdragen aan de belangen van organisatie als geheel, zoals 'bestaansrecht', 'imago' en 'winst'.
- 5) **Maatschappelijke waarden:** waarden die het belang van de samenleving dienen, zoals 'dienstverlening aan burgers', 'betere samenleving', 'toekomst voor iedereen' of 'maatschappelijke veiligheid'.
- 6) **Behoorlijk bestuur waarden:** dit zijn de waarden die een rol spelen bij behoorlijk besturen, zoals 'maatschappelijke opdracht', 'integriteit' en 'transparantie'

Daarbij geldt de volgende legenda voor de verschillende waarden.

Legenda kleuren per type waarden	
	Personele waarden
	Bedrijfsmatige waarden
	Primaire proces waarden
	Organisatie waarden
	Maatschappelijke waarden
	Behoorlijk bestuur waarden

Wij geven achtereenvolgens de HVM's van de onderzochte instellingen, inclusief een toelichting.

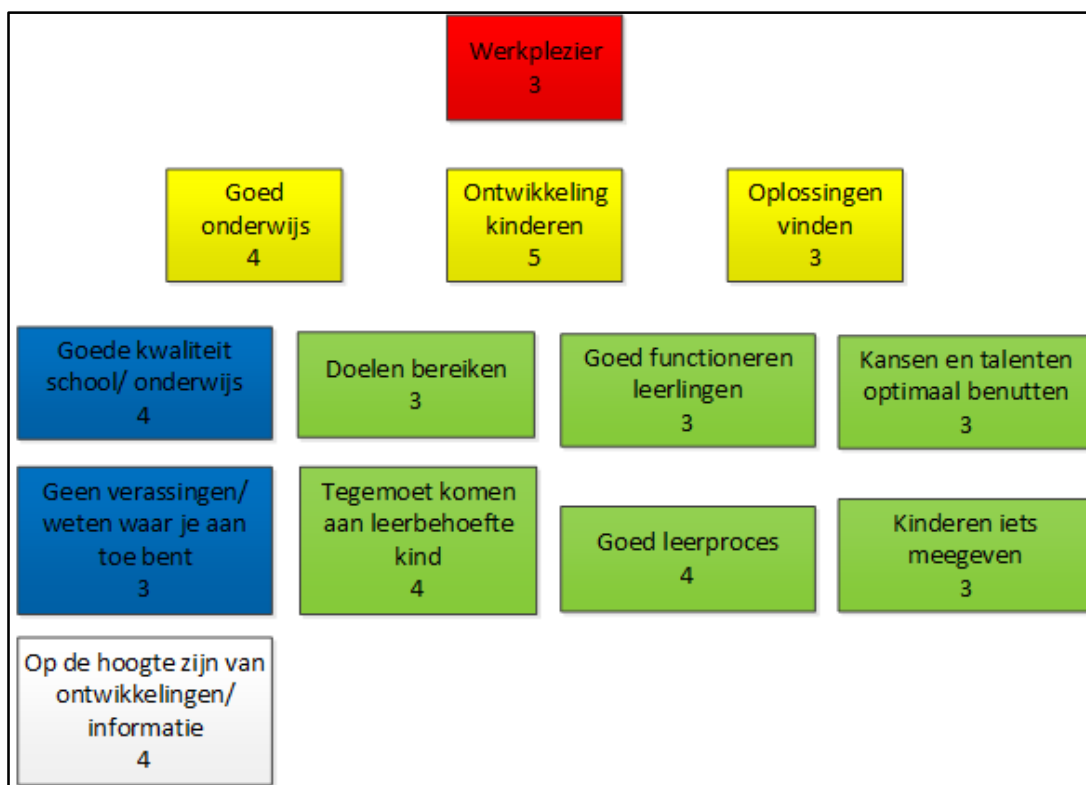
Casus PO: 'Besturen bij krimp' (10 geïnterviewden)



Uit deze HVM komt naar voren dat de ontwikkeling van kinderen een centrale rol speelt. Alle waarden hebben betrekking op onderwijs en ontwikkeling, waarbij wel onderscheid bestaat tussen primaire proceswaarden (voorwaarde voor goed kunnen leren), maatschappelijke waarden (bijdrage aan de samenleving) en organisatiewaarden (organisatiedoel). Hoewel er duidelijk overeenkomst te zien is tussen de op ontwikkeling gerichte waarden, zijn er weinig overeenkomsten in de waardenpatronen. De enige collectieve relatie bestaat uit vier geïnterviewden die benoemen dat zij de waarde 'veilige leeromgeving' belangrijk vinden voor de waarde 'ontwikkeling van kinderen'. Deze geringe collectiviteit komt overeen met de constatering dat de vele lokale scholen hele eigen deelculturen hebben.

Deze HVM bevat geen behoorlijk bestuur waarden en geen bedrijfsmatige waarden.

Casus VO 'Onderwijsopbrengst onvoldoende' (10 geïnterviewden)

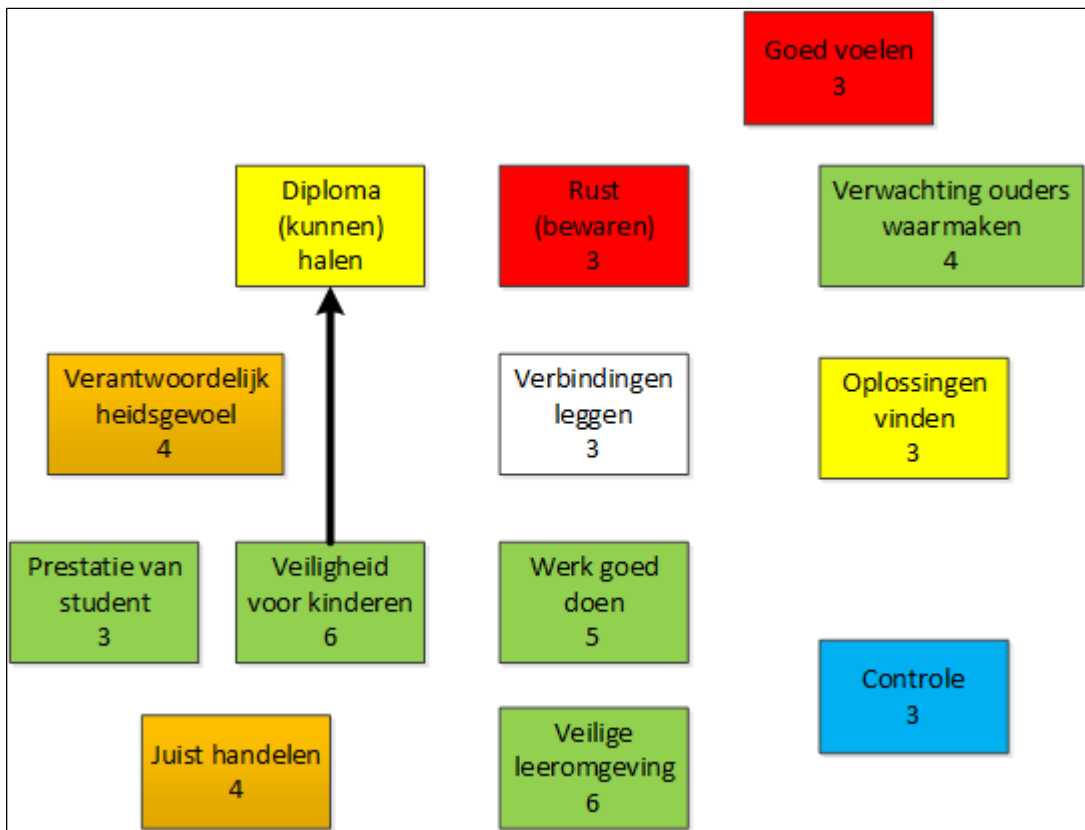


Uit de HVM van deze middelbare school blijkt dat de primaire proceswaarden centraal staan. Ook de andere type waarden worden genoemd met uitzondering van behoorlijk bestuur waarden, die niet 'top of mind' lijken te zijn. Dit laatste is opvallend en zou er op kunnen wijzen dat er minder sprake is van professionele autonomie (de ruimte om zelf besluiten af te wegen en te maken).

Gesteld kan worden dat er bij deze middelbare school sprake is van een heterogene mindset, wat is af te leiden uit de verschillende type waarden, het ontbreken van een centrale waarde en ontbreken van een collectief denk/redeneerpatroon. Ook valt op dat binnen deze heterogeniteit een sterke focus ligt op de ontwikkeling en het leerproces van het kind. Het gaat hierbij om het creëren van de juiste randvoorwaarden voor het leerproces, het inventariseren van behoeften/talenten en deze tot ontwikkeling brengen. Deze waarden zijn onder te verdelen in primaire proceswaarden en maatschappelijke waarden. Bedrijfsmatig ligt de focus op bewaken van kwaliteit en uitsluiten van risico (verrassing).

Ten slotte is er één persoonlijke waarde zichtbaar (werkplezier) en wordt één organisatiewaarde genoemd. Hoewel er duidelijke overeenkomsten op het niveau van de waarden zijn, ontbreken gemeenschappelijke waardepatronen (verbindingen tussen de waarden). Collectiviteit beperkt zich dus tot het niveau van waarden. Dit resultaat kan samenhangen met een onderliggend veranderingsproces dat op moment van dit onderzoek nog speelt.

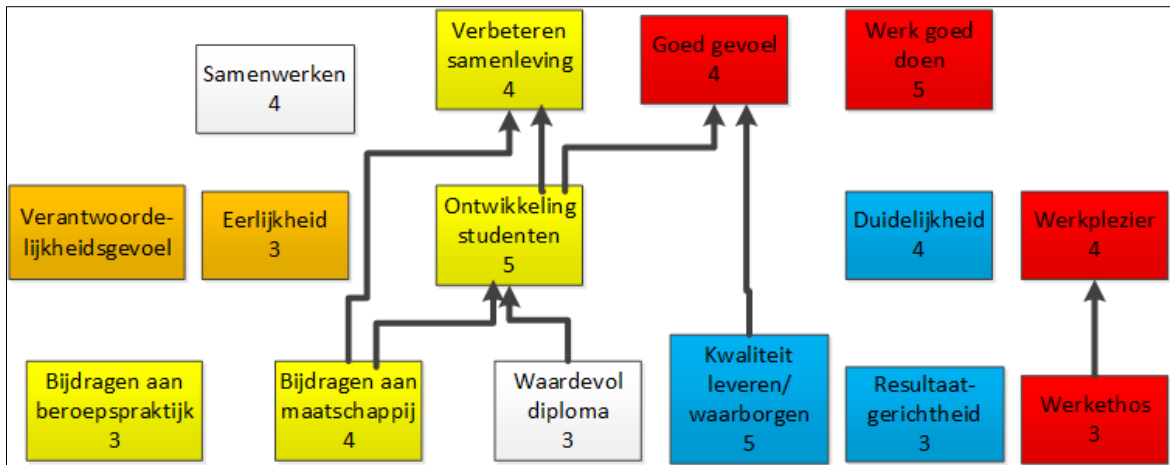
Casus ROC-I: 'Een wapenincident' (8 geïnterviewden)



Uit de HVM van het ROC blijkt dat de primaire proceswaarden centraal staan. Ook de andere type waarden worden genoemd, waaronder twee behoorlijk bestuur waarden ('verantwoordelijkheidsgevoel' en 'juist handelen').

Uit deze HVM komt het ROC naar voren als een organisatie waar ruimte is voor verschillende typen waarden. Men geeft collectief invulling geeft aan de waarden 'werk goed doen'. Dit staat in (zwakke) directe en indirecte verbinding met een groot aantal andere waarden. 'Werk goed doen' wordt gepercipieerd vanuit controle, juist handelen en het creëren van een veilige leeromgeving. Het is daarbij belangrijk vanuit verbondenheid (met zowel interne als externe partijen) te handelen. Veiligheid en rust zijn twee belangrijke randvoorwaarden die in de ogen van de geïnterviewden het kind in staat stellen te presteren/het diploma te halen.

Casus ROC-II: 'Examenfraude' (9 geïnterviewden)

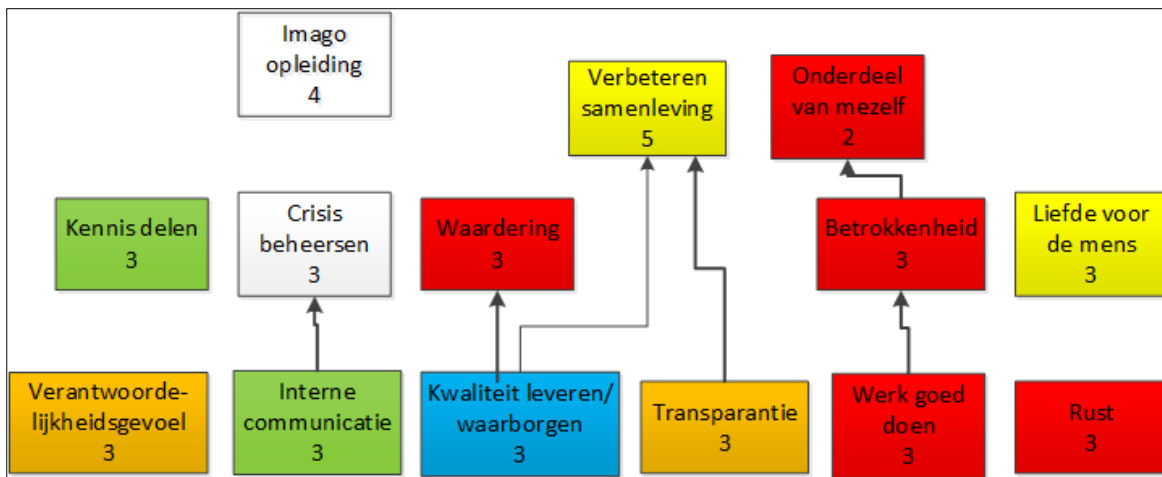


Uit deze HVM blijkt dat de waarden verdeeld zijn over verschillende terreinen; maatschappelijke waarden, personele waarden, bedrijfsmatige waarden, organisatiewaarden en behoorlijk bestuur waarden. Uit het aantal verbindingen tussen de waarden blijkt dat de collectieve mindset veelzijdig is. Er zijn relatief veel maatschappelijke waarden genoemd, hetgeen overeen komt met andere onderzoeken met het cultuur-arena model binnen ROC's. Primaire proceswaarden, zoals kennis delen of interne communicatie, ontbreken. Een verklaring daarvoor kan zijn dat de HVM tot stand gekomen is via vragen vanuit de activiteiten rond de near miss. Wellicht liggen deze activiteiten ver af van het reguliere primaire proces bij het ROC. Antwoorden gegeven tijdens de interviews wijzen ook in deze richting.

Bij dit ROC worden de waarden 'werk goed doen', 'kwaliteit leveren' en 'ontwikkeling studenten' door meer dan de helft van de geïnterviewden genoemd. Aan deze collectieve waarden gaven zij via hun daden tijdens de near miss invulling. Er is een collectief waardenpatroon in de relatie tussen 'kwaliteit leveren' en een 'goed gevoel', bijna de helft van de geïnterviewden (4 van de 9) legt dezelfde relatie. Daarnaast is sprake van collectieve waardenpatronen bij de relatie tussen werkethos en werkplezier (3 van de 9), bij de relatie tussen bijdragen aan de maatschappij, ontwikkeling van studenten en verbeteren van de samenleving (4 van de 9) en een waardevol diploma en ontwikkeling van studenten (3 van de 9).

Uit deze HVM komt het ROCvA naar voren als een organisatie waar ruimte is voor verschillende typen waarden. Men geeft collectief invulling geeft aan de waarden 'werk goed doen', 'kwaliteit leveren' en 'ontwikkeling van studenten'. Er zijn collectieve waardenpatronen die enerzijds bestaan uit maatschappelijke waarden zoals een bijdrage leveren aan de samenleving en anderzijds uit personele waarden zoals werkplezier en een goed gevoel.

Casus Hogeschool: 'Vermeende examenfraude' (6 geïnterviewden).

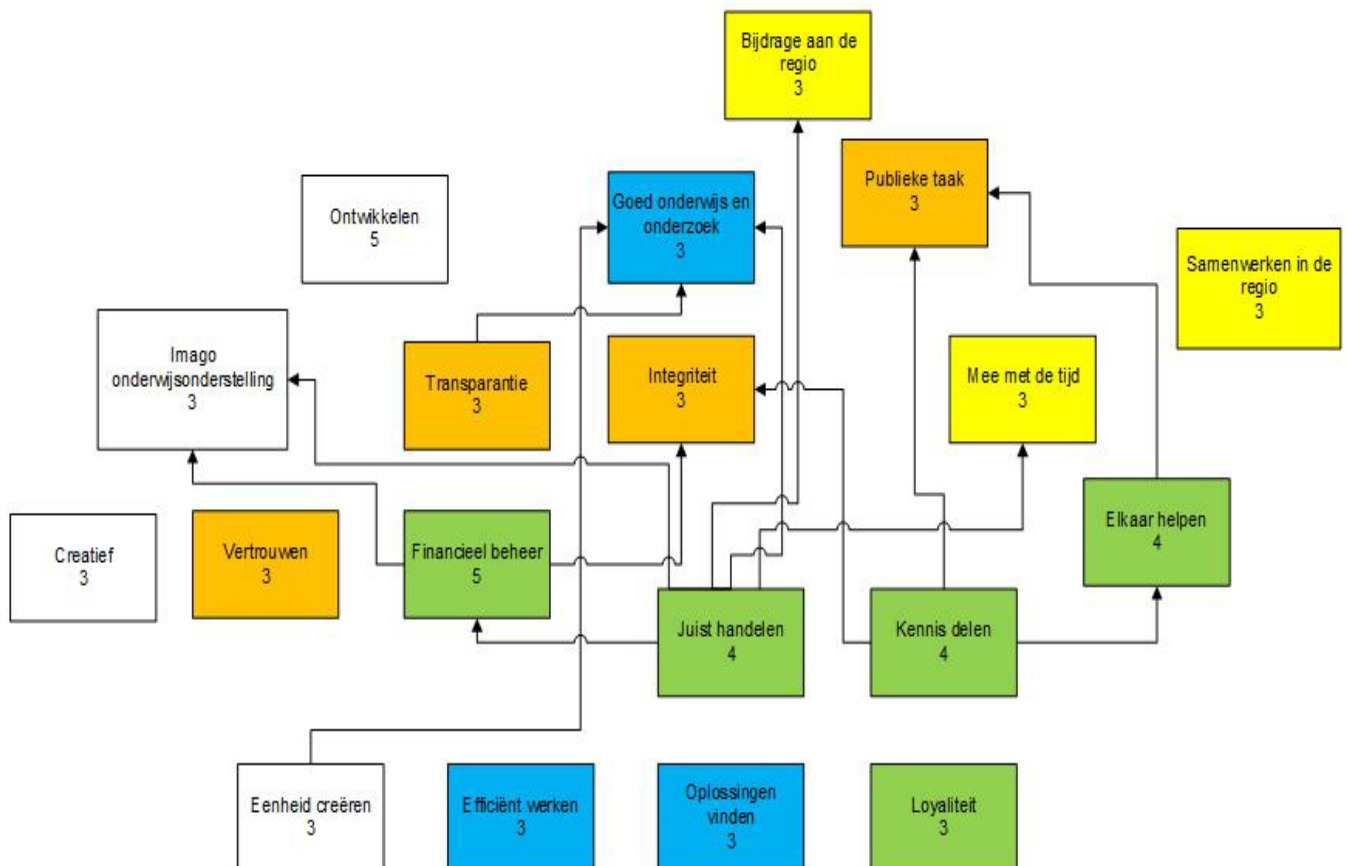


Deze HVM toont de waarden van zes geïnterviewden. De waardenpatronen (verbindingen) die door ten minste **twee** geïnterviewden genoemd zijn, zijn visueel weergegeven als verbindingspijl. De focus op het verbeteren van de samenleving wordt binnen deze afdeling van de Hogeschool het meest collectief gedeeld. Er is geen centrale waardenlijn, maar er zijn wel twee waarden te noemen die hier voorwaardelijk voor zijn, namelijk de focus op 'kwaliteit' en 'transparantie'. Twee andere waardenlijnen vertrekken vanuit primaire proceswaarden. Opvallend is dat deze gelieerd lijken aan de eerder genoemde waarden; 'werk goed doen' is gelieerd aan 'kwaliteit' leveren en transparantie aan communicatie. Transparantie is naast verantwoordelijkheidsgevoel de gedeelde behoorlijk bestuur waarde.

Qua type waarden kan gesteld worden dat er verschillende type waarden in de mindset aanwezig, waarbij niet één groep waarden prevaleert. De personele waarden zijn in de meerderheid, wat er op duidt dat deze waarden voor de medewerkers persoonlijk (intrinsiek) van belang zijn. Zij geven aan zich persoonlijk betrokken te voelen bij hun werk en dat ook belangrijk te vinden ('onderdeel van mijzelf').

Op basis van deze steekproef kan worden gesteld dat er sprake is van een breed cultureel spectrum waarbij aandacht is voor c.q. gewerkt wordt vanuit verschillende typen waarden. Hoewel veel waarden gedeeld worden, is geen centraal waardenpatroon. Verder is zowel maatschappelijke betrokkenheid als persoonlijke betrokkenheid bij het werk zichtbaar. Dit wordt bereikt dankzij waarden die samenhangen met het werk goed uitvoeren en kwaliteit te leveren.

Casus Universiteit: 'Financiële problemen' (10 geïnterviewden)



In deze HVM zijn de interviews van 10 respondenten verwerkt. De respondenten betreffen mensen die in een vroeg of later stadium van de near miss betrokken zijn geraakt bij het oplossen van de situatie. Meest genoemde waarde is 'financieel beheer'. 'Juist handelen' is een centrale waarde die verbonden is met 'financieel beheer' en het bewerkstelligen van 'goed onderwijs en onderzoek', verder dient het waarden als 'bijdrage aan de regio' (met name economische ontwikkeling) en het hieraan verwante belang de organisatie 'mee met de tijd' te laten ontwikkelen.

De HVM weerspiegelt door zijn een maatschappelijke betrokkenheid en aandacht voor bedrijfsmatige waarden. Er is sprake van collectiviteit: de respondenten delen veel waarden en waardenpatronen. Dit duidt op onderlinge afstemming en een hecht samenwerkingsverband. Personele waarden worden niet genoemd. Die worden mogelijk minder opportuun geacht in deze werkomgeving.

Bijlage 4 Geraadpleegde literatuur

- Algemene Rekenkamer (2004) *Publiek ondernemerschap. Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen*, Den Haag.
- Argyris, C. & D. Schön (1978) *An introduction to cybernetics*, Boston: McGraw Hill.
- Bekkers, V., (2009) *Sturing van het onderwijs: over de (on)mogelijkheid van een robuuste sturingsconceptie*, in: *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht* p. 1- 16
- Baumgartner, F. & B. Jones (2004) *Policy dynamics*, Chicago: University of Chicago Press.
- Boers & Van Montfort (2006) "Goed bestuur in governancecodes. Een vergelijking in tien verschillende branches, *Goed Bestuur* (4), pp. 45-51.
- Commissie Behoorlijk Bestuur (2013) *Een lastig gesprek*, Den Haag (commissie Halsema)
- Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008) *Tijd voor Onderwijs*, Den Haag (commissie Dijsselbloem).
- Commissie Transparant Toezicht Hogescholen (2000) *De raad van toezicht in het hbo. Transparant, onafhankelijk en deskundig toezicht*, Den Haag (commissie Glasz).
- Commissie Corporate Governance (2003) *De Nederlandse Corporate Governance Code. Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen*, Den Haag (commissie Tabaksblat).
- Evaluatiecommissie Branchecode governance hbo (2012) *Goed bestuur in het HBO*, Den Haag (commissie Van Montfort)
- Hall, P. (1993) *Policy paradigms, social learning and the state*, in: *Comperative Politics*, vol. 25, nr.3, pp. 275-296.
- HBO-raad (2006) *Branchecode governance*, Den Haag.
- Heath, R. & L. Palenchar, *Strategic Issues Management*, Thousand Oaks, Sage, 2009.
- Hofman, R, W. Hofman, & H. Guldemond (2002), *School governance, culture and student achievement*, in: *International Journal of Leadership in Education*, vol. 5, nr. 3, pp. 249-272.
- Honingh, M. & E. Hooge (2012) *Goed bestuur in het primair onderwijs*, Hogeschool van Amsterdam en Radboud Universiteit Nijmegen (eindrapportage)
- Hooge, E. & J.A.S. Vermeeren (2007) *Goed bestuur van privaat tot publiek*, Avans Hogeschool: Breda
- Hooge, E. & M. Honingh (2011) *Goed bestuur in het primair onderwijs*, Hogeschool van Amsterdam en Radboud Universiteit Nijmegen (resultaten van nulmeting)
- Minister van OCW (2013), *Versterking bestuurskracht onderwijs*, 19 april 2013 (brief).
- Minister van OCW (2013) *Agenda versterking bestuurskracht onderwijs*, 3 oktober 2013 (brief)
- Ministerie van OCW (2005) *Beleidsnotitie Governance in het onderwijs*, Den Haag.

- Ministerie van OCW (2006) *Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht*, Den Haag (nota).
- Onafhankelijke Commissie Governance Code BVE (2008) *Goed bestuur in het mbo*, Den Haag.
- Onderwijsraad (2004) *Degelijk onderwijsbestuur*, Den Haag.
- Onderwijsraad (2006) *Duurzame onderwijsrelaties*, Den Haag.
- Onderwijsraad (2013) *Publieke belangen dienen: Naar bestuurlijk evenwicht tussen overheid en onderwijsinstellingen*, Den Haag.
- Onderwijsraad (2014) *Onderwijspolitiek na de Commissie Dijsselblom*, Den Haag
- Parlementaire Onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwing (2008) *Tijd voor Onderwijs*, Den Haag
- Phimister, J. R., Oktem, U., Kleindorfer, P. R., & Kunreuther, H. (2003). Near-Miss Incident Management in the Chemical Process Industry. *Risk Analysis*, 23(3), 445-459.
- Platform van Raden van Toezicht mbo-instellingen en MBO-raad (2009) *Goed bestuur in de bve-sector*, Woerden.
- PO-raad (2012) *Code Goed Bestuur in het Primair Onderwijs*, Utrecht.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2012) *Loslaten in vertrouwen*, Den Haag.
- Senge, P. (1990) The fifth discipline. *The art and practice of the learning organization*, Boston: MIT Press.
- Straathof, A. (2009) *Zoeken naar de kern van cultuurverandering: inzicht, meten en sturen*. Eburon: Delft
- Vereniging Hogescholen (2013) *Branchecode goed bestuur hogescholen*, Den Haag.
- VO-raad (2011) *Code goed onderwijsbestuur*, Utrecht.
- VSNU (2013) *Code goed bestuur universiteiten*, Den Haag.
- Weick, K. (1969), *The social psychology of organizing*, Reading Mass: Addison_Wesley.
- WRR (2001) *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, Den Haag
- Yin, R. (2003) *Case study research*, Sage, Thousand Oaks.

Colofon

Behoorlijk Bestuur van Onderwijsinstellingen
Eindrapportage

Prof.dr. Victor Bekkers, Prof.dr. Bram Steijn,
Dr. Dennis de Kool, Drs. Peter Siep
Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr. Alex Straathof, Drs. Maayke Jansen
Hogeschool van Amsterdam

September 2015

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Postbus 1738
3000 DR ROTTERDAM
tel.: 010-408 2124