Klaas Pit
Klaas Pit is hoofdredacteur van DNM
E-mail: klaaspit@xs4all.nl

Margriet van der Sluis
Margriet van der Sluis is Assistant Professor bij TIAS School for Business and Society en redacteur van DNM
E-mail: m.vandersluis@tias.edu

Laura Kirchner
Laura Kirchner is adviseur bij SvRK en redacteur van DNM
E-mail: kirchner@svrk.nl

Voor deze bijdrage hebben we dankbaar gebruik gemaakt van de inbreng van Sytze Haenen, oud-bestuurder van CVO 't Gooi in Hilversum (voortgezet onderwijs) en Jordi Jaecqs, directeur van het Servicebureau van Innovo in Heerlen (primair onderwijs).

Het stafbureau: niet meer weg te denken in onderwijsorganisaties

In dit themadeel staat het stafbureau van onderwijsorganisaties centraal. Onder het stafbureau verstaan we de plekken waar bovenschools gewerkt wordt aan thema's als kwaliteitszorg, personeelsbeleid en ICT. Stuk voor stuk belangrijke thema's die impact hebben dan wel de randvoorwaarden scheppen voor het bieden van onderwijs, waarvoor medewerkers van onderwijsorganisaties zich iedere dag inzetten. Binnen de DNM-redactie bestond de indruk dat hiervoor tot nu toe weinig aandacht is. Er lijkt niet veel (wetenschappelijk) onderzoek naar te zijn gedaan en het dagelijks onderwijsnieuws gaat over van alles en nog wat, maar zelden over de staf. Overigens zien we de laatste jaren het onderzoek naar stafbureaus wel toenemen. In het themadeel van dit nummer van DNM zien we daar enkele mooie voorbeelden van.

Het stafbureau als onderdeel van het bestuur

We spreken vaak van 'schoolbesturen' of besturen alsof het één object is waarvan het vanzelfsprekend is wat aard en functie ervan zijn. Dat is niet terecht; een schoolbestuur, of bestuurlijke gemeenschap, bestaat namelijk niet alleen maar uit bestuurder(s). Sterker nog, er zijn genoeg besturen waar de bestuurder

maar een relatief klein onderdeel uitmaakt van de groep medewerkers die werkt voor het bestuur. Er gaan achter de term *bestuur* allerlei mensen, rollen en functies schuil. Een onderwijsinstelling kan bijvoorbeeld bestaan uit een team onderwijs en kwaliteit, een team *human relations*, een team financiën en *control*, een team huisvesting, een team inkoop, een team facilitaire zaken en ICT en een team bestuursondersteuning. Al deze teams spelen een rol in het sturen op onderwijskwaliteit. De staf, zoals deze groep mensen in hun functies vaak samenvattend wordt genoemd, is bijvoorbeeld nodig bij het vervangen van zieke docenten, het laten werken van de ICT-toepassingen en zorgen dat het gebouw in orde is. Allemaal dingen die van invloed zijn op het welbevinden van leerlingen en docenten. Voor de een wat nadrukkelijker en zichtbaarder dan de ander, waardoor de toegevoegde waarde en invloed van deze medewerkers vaak onzichtbaar zijn.

Het dagelijks onderwijsnieuws gaat over van alles en nog wat, maar zelden over de staf.

Er gaat een hele wereld schuil achter het woord 'schoolbestuur' waarover nog veel te leren valt. Als we de impact van schoolbesturen willen verbeteren moeten we weten waar we het over hebben en waar

hun invloed ligt. Daarbij komt dat als je in opiniërende artikelen kritisch bent over schoolbesturen, je ook moet weten wie je nu eigenlijk aanspreekt. Ook bij het maken van beleid wil je weten welke schakels je kunt beïnvloeden en wie aan welke knoppen kan draaien. We zullen deze *black box* een beetje moeten openen om te weten wat er speelt op bestuurlijk niveau, waar het soms mis gaat en wat goed werkt.

Positie van de staf binnen een onderwijsorganisatie

Inrichting, positie en betekenis van het stafbureau binnen onderwijsorganisaties in po, vo en mbo verschillen onderling zoveel dat het niet mogelijk is om een alomvattende beschrijving te geven van 'hét stafbureau in het onderwijs'. Je hebt grote stafbureaus, kleine stafbureaus, gefuseerde stafbureaus, stafbureaus met één, tien of 30 stafmedewerkers, stafbureaus waar de directeuren de vloer platlopen, en stafbureaus waar nooit iemand komt, stafbureaus in de school en stafbureaus op afstand. Allemaal vormen en smaken met als doel de organisatie te ondersteunen en de juiste voorwaarden te scheppen voor een goed functionerende onderwijsorganisatie.
Wel kan in het algemeen en ondanks de verschillen het nodige gezegd worden over hoe in onderwijsland gedacht wordt over de dienstverlening, de functies en taken binnen een stafbureau, de dilemma's en de meerwaarde van een stafbureau.

Het stafbureau is een verzamelnaam voor iets waarvoor ook allerlei andere namen worden gebruikt. Het is vaak niet zomaar een kwestie van welke naam je eraan geeft, omdat de naam ook richtinggevend kan zijn voor waar het bureau voor staat. Denk aan: bestuursbureau (sommige grote onderwijsorganisaties kennen zelfs een bestuursbureau en een stafbureau), servicebureau en centraal bureau.
Het stafbureau onderscheidt zich binnen de onderwijsorganisatie vaak van wat we hier gemakshalve de dagelijkse ondersteuning noemen. Denk hierbij aan het werk in de scholen zelf van de ICT-medewerker, de conciërge en het secretariaat. Het onderscheid is vaak ook bepalend voor de inschaling: medewerkers in de dagelijkse ondersteuning zitten vaak in schaal 6 (of lager) en hebben geen inhoudelijke betrokkenheid bij de totstandkoming van het beleid. Dit in tegenstelling tot de stafmedewerkers waar de inschaling vaak bij schaal 9 begint.

De organisatie van het stafbureau is sterk afhankelijk van de omvang van de organisatie. Grote onderwijskoepels kennen vaak een stafbureau met zelfstandige beleidseenheden (teams) onder leiding van een teamleider en een eindverantwoordelijke directeur die verantwoordelijk is voor het hele stafbureau. Mbo-instellingen hebben vaak grote centrale diensten voor verschillende beleidsterreinen met elk een eigen leidinggevende, terwijl (kleine) éénpitters weer een stafbureau hebben dat functioneert als één klein team waarbinnen de stafleden een, maar vaak meerdere beleidsterreinen voor hun rekening nemen. Een van de stafleden is tevens teamleider. De grote stafbureaus zijn vaak ook, samen met het bestuur, apart gehuisvest, niet zelden op grote afstand van de scholen, terwijl de kleine stafbureaus vaak met het bestuur gehuisvest zijn op de school zelf.
De omvang van het stafbureau is ook bepalend voor wat je wel of niet uitbesteedt. Binnen kleinere organisaties gaat het vaak om het uitbesteden van incidentele activiteiten, juridische bijstand, personeelsadministratie, schooladministratie en schoolboekenfonds. Een groot ROC kan juist weer zelf alles in huis hebben, inclusief diensten zoals marketing en communicatie en huisvesting.

Een bijzondere plaats binnen dit geheel is weggelegd voor de bestuurssecretaris in po en vo. We hebben daarom aan de bestuurssecretaris een aparte bijdrage gewijd. Niek Kraan, zelfstandig adviseur met ruime ervaring in de rol van bestuurssecretaris, schrijft hierover.

Dienstverlening

De dienstverlening van het stafbureau is nauw verbonden aan de beleidsvraagstukken die in een schoolorganisatie spelen. Deze dienstverlening richt zich enerzijds op de beleidsagenda van de bestuurder(s) en anderzijds op het beleid van de afzonderlijke scholen en de vragen die daar spelen. Voor het werk van de

stafmedewerkers betekent dit voortdurend een goede balans vinden tussen wat op centraal bestuursniveau speelt en wat op schoolniveau belangrijk wordt gevonden. Dat zit inhoudelijk niet altijd op één lijn. Daarnaast wordt op centraal niveau vooral een beleidsmatige inbreng gevraagd om in te kunnen spelen op landelijke en regionale ontwikkelingen, terwijl er op schoolniveau eerder behoefte is aan concrete ondersteuning bij de uitvoering van centraal of schooleigen beleid.

Uit recent onderzoek blijkt dat het voor het succesvol functioneren van het stafbureau van essentieel belang is dat er binnen de onderwijsorganisatie zowel op centraal als decentraal niveau volstrekte helderheid is over de positie van de staf ten opzichte van het bestuur en de scholen. Deze positie is namelijk allesbehalve vanzelfsprekend en onduidelijkheid hierover kan al snel leiden tot ontevredenheid bij (een van) de partijen. Voor de scholen is het van belang dat ze zich realiseren dat de beleidsagenda van het bestuur meer is dan wat de scholen dagelijks bezighoudt, terwijl het bestuur de zorg van de scholen voor de praktijk van alledag serieus moet nemen en daarvoor ook voldoende ruimte in de werkagenda van de staf moet inruimen.
In een aparte bijdrage verkennen Eva van Staveren en Jordi Jaexs deze spanning tussen centraal en decentraal aan de hand van acht stellingen.

Het belang van een goede positionering van de staf ziet redactielid Margriet ook terug in haar onderzoek naar bestuurlijk vermogen in het mbo (ze schreef hier al over in DNM-september 2021). Het is van belang dat stafleden en onderwijsdirecteuren (of opleidingsmanagers) goed weten wat ze van elkaar kunnen verwachten. Er ontstaat anders rolonduidelijkheid, en dan is het moeilijk voor een staflid om zijn of haar expertise goed in te zetten. Om dit te voorkomen moet het gesprek gestimuleerd worden tussen staf en onderwijsdirectie. De bestuurder heeft hier ook een rol in, die heeft het overzicht en is in positie om op een gewenste manier van samenwerken te sturen. In de bijdrage van Dexter Knights en Martine Grummer komt het belang van de dialoog tussen staf en directie ook terug. Zoals Dexter aangeeft: ‘Ga gewoon eens bij elkaar langs om een normatief gesprek met elkaar te voeren, wat verwachten we van elkaar?”. Ook zij zien een rol weggelegd voor de bestuurder. Bestuurders zijn verantwoordelijk voor een duidelijke mandatering: wie is waar verantwoordelijk voor?

Voor het succesvol functioneren van het stafbureau is van essentieel belang dat er binnen de onderwijsorganisatie zowel op centraal als decentraal niveau volstrekte helderheid is over de positie van de staf.

Takenpakket

Het stafbureau wordt dus geacht zowel het bestuur als de scholen te ondersteunen in een proces van voortdurende schoolverbetering. Als we inzoomen op het bovenschoolse takenpakket van stafbureaus, dan zien we de nodige overeenkomsten tussen schoolbesturen. Zo is de staf op het gebied van algemeen beleid nauw betrokken bij het formuleren van de hoofdlijnen van de meerjarenplanning en het jaarverslag. Belangrijke onderdelen hiervan zijn vaak de zorg voor onderwijskwaliteit en zorgbeleid. Op het gebied van personeelsbeleid kan gedacht worden aan arbobeleid, werving en selectie en de aanpak van verzuim. Strategisch HRM, personeelsadministratie, nascholing en de zorg voor vervanging zijn minder vaak op bovenschools niveau georganiseerd.
Als het gaat over financieel beleid, ondersteunt de staf bij het samenstellen van de schoolbudgetten en worden de nodige ken- en stuurgetallen bijgehouden.

Op het gebied van materieel beleid kan binnen het takenpakket van stafbureaus gedacht worden aan groot onderhoud, (nieuw)bouw van huisvesting, systeembeheer en inkoop van gas en elektra.
Voor wat betreft het onderwijskundige beleid zijn de meeste besturen terughoudend of lange tijd terughoudend geweest, maar als gevolg van de toenemende aandacht voor onderwijskwaliteit zie je de bovenschoolse 'bemoeienis' met onderwijs wel toenemen. Daarbij gaat het dan vaak over (algemene) kaderafspraken. Bijvoorbeeld over principes voor een goede les, differentiatie en tweetalig onderwijs. Binnen onderwijsorganisaties in het vo speelt hierbij ook nog de vraag of je onderwijskundige vraagstukken niet moet beleggen bij bijvoorbeeld docenten met een S-12 functie.

Verder laat het takenpakket van het stafbureau nog allerlei andere uiteenlopende activiteiten zien, zoals het formuleren van een managementstatuut, het ondersteunen van directeuren op alle mogelijke terreinen, het ontwikkelen van identiteit en strategie, strategische samenwerking, bouwprojecten en communicatie.
Ook hier worden de verschillen vaak bepaald door de bestuursgrootte. Over het algemeen geldt dat naarmate een schoolbestuur meer scholen onder zich heeft, er ook meer taken bovenschools georganiseerd zijn.

De positie van stafmedewerkers is niet altijd voor iedereen even duidelijk.

Dilemma's

De positie van stafmedewerkers is niet altijd voor iedereen even duidelijk. Ook zijn er de nodige dilemma's in het functioneren van het stafbureau waar te nemen. Uit de spaarzame onderzoeken tot nu toe krijgen volgens Jordi Jacqs met name een aantal specifieke dilemma's aandacht. Begrijpelijkerwijs gaat het dan vaak om dilemma's die te maken hebben met het complexe krachtenveld van uiteenlopende belangen op centraal en decentraal niveau.
Zo wordt enerzijds van stafmedewerkers verwacht dat zij leidinggevenden, zowel centraal als decentraal, ondersteunen, wat vaak een geïntegreerde aanpak en werkwijze vereist. Aan de andere kant vragen veel ontwikkelingen om specialistische kennis vanuit specifieke vakgebieden. Daarnaast moeten zij de kwaliteiten van intellectuele lange-termijndenkers combineren met die van praktisch ingestelde dagelijkse doeners. Ook dat is vaak lastig.

Zoals het voorgaande laat zien moeten stafmedewerkers heel verschillende, uiteenlopende rollen vervullen en hier voortdurend een balans in zien te vinden. Ze moeten zowel als adviseur en vertrouwenspersoon optreden voor scholen en bestuurder(s), maar ook controlerend en handhavend zijn ten aanzien van vastgesteld beleid. De rollen variëren van centrale beleidsmaker, controller en expert tot adviseur, vertrouwenspersoon en assistent.

De onderzoeken tot nu toe presenteren vier aanbevelingen die zowel stafmedewerkers als directieleden van scholen aanmoedigen om op een productieve wijze met elkaar samen te werken en optimaal gebruik te maken van zowel interne als externe kennis en vaardigheden van de organisatie.

1. In de eerste plaats is het essentieel om aandacht te besteden aan het evenwicht tussen centrale en decentrale taken van stafmedewerkers. Dit vraagt een zorgvuldige communicatie van alle betrokkenen.
2. Ten tweede moet de communicatie tussen stafmedewerkers en directeuren zich meer richten op de inhoudelijke dialoog dan op het eenzijdig zenden van richtlijnen. Medewerkers van stafbureaus besteden momenteel te veel tijd aan het communiceren van beleidsverwachtingen en te weinig tijd aan diepgaande gesprekken met directeuren, waarbij ze goed luisteren naar hun zorgen. Andersom is het voor directeuren ook belangrijk oog te hebben voor de rol van stafmedewerkers en het

belang van het stafbureau.

3. Ten derde is het van groot belang dat medewerkers van het stafbureau zich ook regelmatig laten zien in de school. Door persoonlijk te ervaren wat er op scholen gebeurt, vergaderingen bij te wonen, interactie te hebben met leerlingen en personeel en uitdagingen uit de eerste hand te ervaren, kunnen medewerkers van stafbureaus sterke relaties opbouwen tussen de scho(o)l(en) en het stafbureau. Dit draagt bij aan waardevolle inzichten, waardoor stafmedewerkers betere beoordelaars en supervisors kunnen worden.
4. Tot slot dienen stafmedewerkers te beschikken over expertise op het gebied van onderwijs en leren.

Conclusie

Het is zo langzamerhand onmogelijk voor scholen om alles zelf te regelen en uit te voeren. Daarvoor wordt er te veel van ze gevraagd en is er te vaak specialistische kennis en ondersteuning noodzakelijk of wenselijk. De meest voor de hand liggende mogelijkheid is dan om deze kennis en ondersteuning centraal te organiseren. Zo kan er geïnvesteerd worden in een ontwikkeling die niet alleen de korte, maar ook de lange termijn dient om te komen tot een samenhangend ondersteuningssysteem, waarbij elk onderdeel bijdraagt aan de verbetering van de scholen. Scholen worden zo ontlast van overbodige regelballast, zodat zij de aandacht meer en beter kunnen richten op het mogelijk maken van goed onderwijs voor elke leerling. Belangrijk is dat wat op schoolniveau georganiseerd kan worden, daar ook blijft. Daar is de meest directe kennis en ervaring aanwezig over er wat de leerlingen nodig hebben. ■