

**Besluitvorming en verantwoording middelen ter
verlaging van werkdruk in het primair onderwijs**
Eindrapportage d.d. 16 juli 2020

Besluitvorming en verantwoording middelen ter verlaging van werkdruk in het primair onderwijs

Eindrapportage d.d. 16 juli 2020

Amsterdam, 2020

© Vrije Universiteit, het Zijlstra Center for Public Control, Governance & Leadership

Auteurs: Oscar Donck Msc (o.donck@vu.nl) en dr. Tjerk Budding (g.budding@vu.nl)

Inhoudsopgave

1 Inleiding.....	3
2 Theoretisch kader	4
2.1 Decentralisatie	4
2.2 Empowerment	5
2.3 Verantwoording	6
3 Besluitvorming en procesgang op scholen	8
3.1 Voordelen van decentralisatie	8
3.2 Empowerment	9
3.2.1 Autonomie en eigenaarschap	9
3.2.2 (Financieel) bewustzijn.....	10
3.2.3 Self-efficacy	11
3.2.4 Team empowerment	11
3.3 Nadelen van decentralisatie	13
4 Verantwoording besteding middelen.....	15
4.1 Verticale verantwoording.....	16
4.2 Horizontale verantwoording.....	16
5 Conclusie	18
6 Discussie.....	20
7 Literatuurlijst.....	23
Bijlage A: Kwantitatieve resultaten.....	24
Bijlage B: Verantwoording en methodologie	27
Bijlage C: Volledig verslag eerste focusgroep (15-01-2020).....	30
Bijlage D: Volledig verslag tweede focusgroep (11-03-2020)	33
Bijlage E: Volledig verslag derde focusgroep (13-05-2020).....	41
Bijlage F: Deelnemerslijst	48
Bijlage G: Interviewprotocol fase 2	49
Bijlage H: Interviewprotocol fase 3.....	50

1 Inleiding

Om de werkdruk van leraren in het primair onderwijs aan te pakken heeft het kabinet voor de komende jaren € 430 miljoen structureel beschikbaar gesteld. Op 9 februari 2018 is het werkdrukakkoord afgesloten, en is reeds met ingang van het schooljaar 2018/2019 € 237 miljoen beschikbaar gekomen voor de sector primair onderwijs om de werkdruk aan te pakken. De kern van het werkdrukakkoord is dat teams aan zet zijn. In het akkoord is afgesproken dat er een jaarlijks (beleids)onderzoek/monitor komt naar werkdruk om zo de ontwikkelingen te volgen en te evalueren. De werkdruk van leraren verminderen, een rechtmatige besteding van middelen en effectieve inzet van middelen zijn hierbij de uitgangspunten.

Het wordt nadrukkelijk aan de scholen zelf overgelaten om de beschikbaar gestelde middelen op de juiste manier in te zetten. Hoewel de extra middelen slechts een beperkt deel vormen van de totale middelen van instellingen in het primair onderwijs, verwachten wij hiervan een bredere, katalyserende, werking. De reden hiervoor is dat docenten, ondersteunend personeel en andere partijen intensiever worden betrokken bij de wijze waarop de middelen worden ingezet. Hiermee wordt het eigenaarschap van de financiën van hun school verbreed. Tevens verwachten wij dat er een impuls kan komen voor een versterking van de transparantie en de horizontale verantwoording, vanwege het dichterbij plaatsen van financiële vraagstukken bij de lokale situatie c.q. school. Ten slotte kunnen de huidige ontwikkelingen bijdragen aan het meer in positie brengen van schoolleiders en –directeuren (Onderwijsraad, 2018; Veen et al. 2016).

Terwijl er al wel de nodige aandacht is voor de vraag of de additionele middelen daadwerkelijk tot verlaging van de werkdruk leiden, is er tot op heden beperkt aandacht voor de vraag hoe de planvorming plaatsvindt (welke ambities heeft men, welke komen daadwerkelijk tot uitvoering), welke ervaringen er zijn met betrekking tot de inzet van de middelen en hoe er verantwoording wordt afgelegd. Tevens geldt dat de werkdrukmiddelen de eerste vorm zijn waarbij geld direct naar de scholen gaat in plaats van het schoolbestuur en wij willen nagaan welke gevolgen dit heeft op het vlak van (financieel) management binnen het primair onderwijs. Wij ambiëren de inzichten die uit het project naar voren komen zowel terug te koppelen en te rapporteren aan de scholen, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en andere partijen als hier wetenschappelijke publicaties te verzorgen.

De Vrije Universiteit heeft met subsidie van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen casestudies uitgevoerd naar bovengenoemde aspecten van het werkdrukakkoord. Het zwaartepunt in het onderzoek lag op het actief voeren van gesprekken met schoolleiders, het analyseren van door hen ter beschikking gestelde documenten en het nader actief reflecteren en verdiepen met deskundigen.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in 3 fases:

Fase 1

In fase 1 zijn de plannen gericht op de besteding van de werkdrukgelden op macroniveau geanalyseerd met als doelen inzicht te krijgen in: 1) de voornemens op schoolniveau, 2) de maatregelen die daadwerkelijk zijn ingezet en 3) de aansluiting tussen deze aanwending en contextuele kenmerken van de school. Deze fase diende ook ter verkrijging van algemene inzichten in de uitvoering en het keuzeproces rond de werkdrukmiddelen.

Fase 2

Tijdens de tweede fase van het onderzoek zijn tien interviews afgenomen met schoolleiders om dieper in te gaan op de planvorming, de daadwerkelijke inzet van de middelen alsmede

de brede implicaties die de inzet van de werkdrukmiddelen hebben gehad. Op welke wijze is men tot besluitvorming over de inzet van de middelen gekomen? Wat waren de ervaringen daarbij? Wat heeft de aanpak van de werkdrukmiddelen gedaan met de dynamiek binnen de school? Bij de selectie van scholen is gestreefd naar een zo groot mogelijke variatie wat betreft de achtergrondkenmerken van de scholen.

Fase 3

In de derde fase zijn wederom tien schoolleiders geïnterviewd, ditmaal van andere scholen dan in fase 2. Het accent in deze fase lag op de *achterkant* van de procedure, te weten de verantwoordingskant.

2 Theoretisch kader

Het beschikbaar stellen van de middelen ter verlaging van de werkdruk kan worden gezien als een middel om financiële beslissingsbevoegdheden op een lager niveau in organisaties te beleggen, oftewel te decentraliseren. Onderstaand zullen we bespreken welke voor- en nadelen in de theorie benoemd worden over decentralisatie.

Zoals daaruit zal blijken, wordt vooral verwacht dat leden van organisaties zich meer geïmpliceerd voelen en op die manier hun betrokkenheid wordt vergroot ('empowered'). Op deze twee theoretische invalshoeken (decentralisatie en empowerment) zullen we onderstaand dan ook verder ingaan. Tevens besteden we aandacht aan theorie op het vlak van verantwoording.

2.1 Decentralisatie

Hoewel decentralisatie geen eenduidig concept is, zijn uit de literatuur enkele gemeenschappelijke kenmerken te destilleren. De essentie van decentralisatie is het verschaffen van vrijheid in het maken van keuzes aan lagere niveaus (Bhimani et al. 2015; Tros, 2001). De werkdrukmiddelen zijn in dat kader een vorm van decentralisatie: niet het bestuur of de schoolleider, maar het team heeft het voor het zeggen.

Meerdere voor- en nadelen komen in de literatuur naar voren. Het overzicht van Bhimani et al. (2015) is als basis genomen, aangevuld en gecombineerd met enkele andere voor- en nadelen die we zijn tegengekomen in andere publicaties over decentralisatie (zie tabel 1). Hierbij moet worden aangetekend dat de publicatie van Bhimani et al. (2015) vooral betrekking lijkt te hebben op grotere organisaties. In zulke organisaties is vaak sprake van meerdere locaties c.q. eenheden. Bij zulke organisaties kan *suboptimale besluitvorming* optreden waarbij de baten van één locatie kleiner zijn dan de kosten van de gehele organisatie. Daarop aansluitend kan de manager een te grote focus leggen op het eigen team, waardoor het geheel van de organisatie uit het oog verliest.

Omdat bij het keuzeprocess rond de werkdrukmiddelen slechts sprake is van één team, blijven twee nadelen overeind: het *vergroten van kosten van informatievergaring* en *duplicatie van besluitvorming*. In het kader van de werkdrukmiddelen gaat eerstgenoemde om uitzoeklasten (vooraf) en administratieve lasten (achteraf). Een ander nadeel dat op kan spelen is *duplicatie van besluitvorming*. Vanwege het aanvullende karakter van de werkdrukmiddelen ten opzichte van de volledige begroting van een school, kan dit besluitvorming over het geheel van de financiën in de weg zitten, waardoor besluiten feitelijk opnieuw genomen moeten worden. Ofwel: er worden onnodig besluiten gemaakt.

Hier staan ook voordelen tegenover. Door middel van decentralisatie kan worden ingespeeld op lokale behoeftes ('situational rationality') (Hales, 1999). Zo noemt Ferris (1992) school-

based decision making 'een poging om te kapitaliseren op de informatie die beschikbaar is op schoolniveau om de prestaties van scholen te verbeteren'. Daarnaast leidt decentralisatie tot snellere besluitvorming. Verder kan het bijdragen aan het trainen van managers op lagere niveaus omdat zij nieuwe verantwoordelijkheden dragen en nieuwe activiteiten ontplooiën. Door middel van decentralisatie raken werknemers meer betrokken bij het reilen en zeilen van de organisatie, begrijpen ze onderliggende interne processen en produceren ze nieuwe kennis. Als laatste kan decentralisatie leiden tot *empowerment*. Gezien het grote belang dat daaraan wordt gegeven in de literatuur gaan wij daar in de volgende paragraaf verder op in.

Tabel 1: Voor- en nadelen van decentralisatie volgens de theorie

Voordelen van decentralisatie	Nadelen van decentralisatie
<ul style="list-style-type: none"> • Inspelen op lokale behoeftes / situationele rationaliteit • Snellere besluitvorming • Training van managers • Empowerment 	<ul style="list-style-type: none"> • Vergrote kosten van informatievergaring • Duplicatie van besluitvorming

2.2 Empowerment

Wat is empowerment?

In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen *empowering* (proces) en *empowerment* (uitkomst), waarbij het eerste vooraf gaat aan het tweede (Perkins & Zimmerman, 1995). Decentralisatie en een gedeeld keuzeprocess (i.c. van de werkdrukmiddelen) kunnen dit faciliteren.

Op zowel het vakgebied van management als (organisatie-) psychologie is veel geschreven over wat het empowerment precies behelst (Conger & Kanungo, 1988; Thomas & Velthouse, 1990; Spreitzen, 1995; Menon, 2001). Zo zien Conger & Kanungo (1988) empowerment als een proces van psychologische 'enabling', dat plaatsvindt door het vergroten van het geloof in de eigen effectiviteit enerzijds en het verzachten van het gevoel van machteloosheid anderzijds.

Thomas & Velthouse (1990) hebben empowerment geconstrueerd aan de hand van vier 'cognitieve' componenten die zich onder empowerment bij individuen voordoen:

- 1) Als eerste spreken ze over een toename in 'betekenis' ('*meaning*'), wat betekent dat individuen meer intrinsieke motivatie voelen voor hun werk.
- 2) Daarna noemen ze een toename in competentie, ook wel bekend als '*self-efficacy*', waarmee de mate wordt bepaald waarin een persoon zijn/haar taken beter kan volbrengen.
- 3) Een derde component is *choice*, of '*autonomy*' of '*self-determination*'. Dit heeft betrekking tot het geloof bij een individu dat hij/zij de zelfcontrole heeft over gebeurtenissen in zijn/haar omgeving.
- 4) Als vierde noemen Thomas & Velthouse (1990) '*impact*', waarmee de mate wordt bedoeld dat een individu invloed kan uitoefenen op strategie, administratieve componenten of operationele uitkomsten. Veel van deze componenten komen ook terug in andere literatuur over empowerment.

Andere auteurs hanteren een soortgelijk model en trekken deze inzichten door naar teamniveau. Zo betogen Kirkman & Rosen (1999) dat meer verantwoordelijkheden bij een team kunnen leiden tot dezelfde vormen van empowerment als beschreven door Thomas & Velthouse (1990).

Raamwerk

Met de blik op het proces van de besluitvorming, hebben we in dit onderzoek getracht een verband te vinden tussen *empowering* en *empowerment* (van docenten). Heeft empowering plaatsgevonden? Welke kenmerken zijn daarvoor bepalend geweest? Zien we indicaties dat schoolteams daadwerkelijk 'empowered' zijn?

Veel van de literatuur over empowering en empowerment heeft betrekking op teams in het algemeen, en niet specifiek op scholen. White (1992) heeft empirisch onderzoek verricht naar de invloed van decentralisatie op de empowerment van specifiek docenten. White's onderzoek toont aan dat decentralisatie leidde tot meer self-efficacy, meer (financiële) inzichten over de gang van zaken op school en betere communicatie binnen de school. Aan de hand van de theorie over empowerment en onderzoek van White hebben wij een eigen theoretisch raamwerk voor de onderwijssetting ontwikkeld, dat berust op de volgende vier pijlers:

- 1) Het vergroten van *persoonlijke autonomie* (White, 1992; Thomas & Velthouse, 1990) door middel van *eigenaarschap*

Onder autonomie en eigenaarschap verstaan wij de ruimte die een individu heeft in de school om zijn/haar eigen omgeving in te richten. Deze ruimte wordt mogelijk vergroot door mee te mogen denken over de besteding van de werkdrukmiddelen.

- 2) Groter (*financieel*) *bewustzijn* in de omgang op school

Aansluitend op vergrote ruimte om eigenaarschap te krijgen in de school, onderscheiden wij ook een derde component: een groter (financieel) bewustzijn. Naast het hebben en nemen van eigen ruimte, kan ook meer gereflecteerd worden op de eigen positie binnen het geheel (Little, 1993). De werkdrukmiddelen bieden zo ook ruimte voor het verwerven van inzichten inzake (financiële) zaken op school en de overwegingen van schoolleiders en andere teamleden (White, 1992).

- 3) Het vergroten van 'self-efficacy' (White, 1992; Geijse et al. 2009)

Self-efficacy zien wij als een hogere motivatie voor het werk en het integreren van nieuwe vaardigheden. Beide leiden mogelijk tot meer taakbekwaamheid (Conger & Kanungo, 1988; Thomas & Velthouse, 1990).

- 4) Team empowerment (Kirkman & Rosen, 1999)

Onder team empowerment richten we ons specifiek op de gehele dynamiek van het team, waaronder de *mindset* over werkdruk, de communicatie hierover en de empowerment van het gehele team: hebben de werkdrukmiddelen het team in zijn geheel meer competenties gegeven om problemen aan te pakken?

2.3 Verantwoording

Verantwoording wordt veelal gedefinieerd als 'een sociale relatie waarin een actor zich verplicht voelt of verplicht is om voor zijn handelen een uitleg en rechtvaardiging te geven aan een significante ander' (Bovens, 2005).

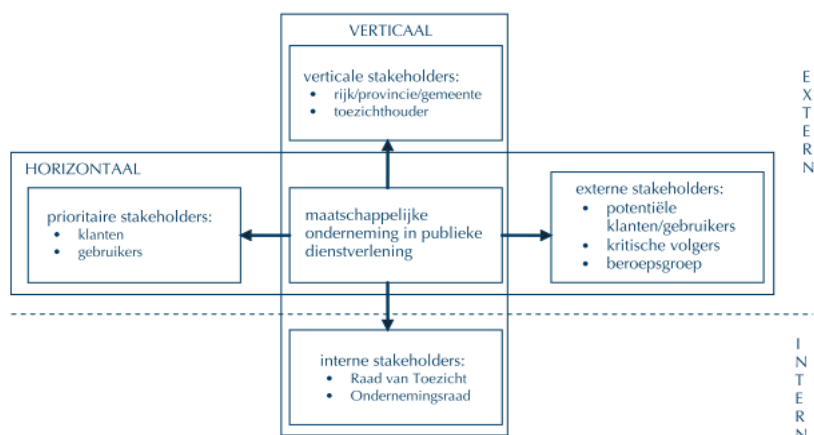
Verticale en horizontale verantwoording

Binnen de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen *verticale verantwoording* en *horizontale verantwoording*. Figuur 1 geeft dit weer, waarbij deze specifiek is ingevuld voor zogeheten maatschappelijke ondernemingen. Dit model is niet één op één over te nemen voor

scholen, maar geeft het onderscheid tussen verticale en horizontale verantwoording duidelijk weer. Het eerste impliceert het verplichte deel, waarmee richting overheden wordt verantwoord over de bestedingen. In ons onderzoek betreft de verticale verantwoording het bestuursverslag dat via XBRL naar het ministerie van OCW is gestuurd.

In dit onderzoek richten wij ons echter op schoolniveau. In het kader van verticale verantwoording is daarom niet gekeken naar het XBRL-verslag, maar naar de input van de schoolleiders naar het bestuur toe.

De *horizontale verantwoording* heeft betrekking op de verantwoording richting andere maatschappelijke betrokkenen. Bij scholen gaat het hier om bijvoorbeeld ouders ('klanten'/gebruikers' – figuur 1) of ouders van huidige en toekomstige potentiële leerlingen.



Figuur 1 Classificatie stakeholders maatschappelijke ondernemingen (Oude Vrielink et al., 2009)

Op basis van de theorie onderscheiden we de volgende vier effecten van verantwoording:

- 1) Dialoog (Oude Vrielink et al., 2009; Onderwijsraad, 2019; Code Goed Bestuur).

Overeenkomstig de Code Goed Bestuur dat 'verantwoording geen eenzijdig proces van informatieverstrekking is', zien wij verantwoording als een vorm van dialoog dat leidt tot betrokkenheid. Een dergelijke dialoog kan langs twee wegen plaatsvinden: via verplichting ('formeel verantwoordingsarrangement') of vanuit eigen intentie ('spontaan verantwoordingsarrangement') (Oude Vrielink et al., 2009). Het eerste sluit daarmee bij de werkdrukmiddelen aan op de verticale verantwoording, het tweede bij horizontale verantwoording.

- 2) Draagvlak voor besluiten (Oude Vrielink et al., 2009)

Door naar buiten te treden via het formele verantwoordingsarrangement worden organisaties 'verplicht om groepen belanghebbenden de mogelijkheid te geven om hun mening over prestaties van de organisatie kenbaar te maken' (Oude Vrielink et al., 2009).

- 3) Meer actieve betrokkenheid (Onderwijsraad, 2019)

Aansluitend op de twee effecten hierboven, kan horizontale verantwoording bovendien de betrokkenheid van belanghebbenden en daarmee de maatschappelijke legitimering van de instelling vergroten.

- 4) Meer lerend vermogen (Bovens & 't Hart, 2009; Bovens, 2005 en 2007; Onderwijsraad, 2019)

Verantwoording dient niet alleen om de uitvoering van beleid te kunnen monitoren, maar heeft mogelijk ook een preventieve functie. Het vooruitzicht van verantwoording zorgt voor alertheid en reflectie en 'dwingt bestuurders verbanden te leggen tussen verleden, heden en

toekomst' ('t Hart, 2001). In het rapport *Inzicht in en verantwoording van overheidsgelden. Naar meer eenvoudige bekostiging en betere verantwoording van besteding van publieke middelen* (Onderwijsraad, 2019) wordt het als volgt samengevat: "Het vooruitzicht van het afleggen van verantwoording zet aan tot alertheid, bewuste keuzes en doelmatige besteding".

3 Besluitvorming en procesgang op scholen

Voor- en nadelen van decentralisatie

In het theoretisch kader zijn diverse voor- en nadelen van decentralisatie geschetst (zie tabel 1, p. 5). In dit onderdeel gaan we op basis van onze empirische analyses na in hoeverre deze voor- en nadelen zich in de praktijk voordoen. Hiervoor maken wij met name gebruik van de 10 interviews die in fase 2 hebben plaatsgevonden. Daarnaast gaan we kort in op de resultaten van onze kwantitatieve analyses (zie bijlage A) en betrekken we enkele uitkomsten uit fase 3 in deze bespreking.

3.1 Voordelen van decentralisatie

Inspelen op lokale behoeftes

In bijlage A zijn de uitkomsten van onze kwantitatieve analyses opgenomen. Hieruit blijkt dat we op basis van de ons ter beschikking staande plannen ter verlaging van de werkdruk ($n=241$) hebben kunnen constateren dat het meeste geld wordt uitgegeven aan onderwijsassistenten en overige handen voor de klas. Wat we verder zien is dat de inzet afhankelijk is van bepaalde structuurkenmerken: is een school gelegen in een meer stedelijk gebied (dat wil zeggen in een gemeente met meer inwoners), dan wordt het geld relatief wat minder vaak besteed aan extra handen in de klas.¹ Ook zien we een verband met de omvang van de school: scholen die groter zijn geven de middelen relatief iets vaker uit aan andere zaken dan aan formatie. Grotere scholen investeren ook meer in ICT dan kleinere scholen.

Daarnaast hebben we gekeken of er een relatie is met onderwijstype/denominatie (bijzonder onderwijs, vrije scholen, etc.) alsmede de financiële positie van het bevoegd gezag waar de school toe behoort, maar vonden daarbij geen structurele relaties. Deze beelden, waarvan aangetekend moet worden dat deze gebaseerd zijn op een relatief beperkt aantal observaties en nadere analyse behoeven, werden in hoofdlijnen bevestigd door de uitkomsten van de bijeenkomst van de eerste focusgroep.

Kortom, uit deze analyses komen eerste indicaties naar voren dat de werkdrukmiddelen behulpzaam zijn bij het inspelen op lokale behoeftes. De interviews van fase 2 bevestigen dit beeld. Typerend hiervoor is de uitspraak van een schoolleider: "Als ik niet naar mijn team luister, weet ik ook niet wat nodig is."

Van de 10 scholen die wij in fase 2 hebben gesproken, hebben wij bij 9 scholen geconstateerd dat er expliciet wordt ingespeeld op lokale behoeftes. Bij 8 daarvan is de besluitvorming nadrukkelijk via het team gegaan, bij 1 school is dit via de MR gebeurd. De behoeftes van het team zijn op verschillende wijzen geïntegreerd in de besluitvorming. Dit liep uiteen van het spreken daarover tijdens meerdere vergaderingen, tot online-stemmen over de inzet. Drie scholen gaven expliciet aan dat het besluit voor de inzet '(vrijwel) unaniem' was.

¹ Op basis van onze data kunnen we de oorzaken hiervan niet uitsluiten. Met een oog op berichtgeving in de media hebben we reden aan te nemen dat dit ligt een gebrek aan beschikbare docenten in grote steden.

Bij één van de scholen sloten de werkdrukmiddelen naadloos aan bij klaarliggende plannen. De lesmethode lag klaar, maar de (financiële) mogelijkheden daarvoor ontbraken. De betreffende schoolleider stelt hierover: “Toen had ik de mazzel dat de werkdruggelden eraan kwamen. (...) De werkdrukmiddelen kwamen als geroepen na deze overgang, omdat de IPC-methode betekent dat docenten meer uren buiten de les gebruiken om de lessen en methodes voor te bereiden. Om deze redenen waren er extra handen voor de klas nodig.”

Snellere besluitvorming

Bij geen enkele school komt de indruk naar voren dat er sprake was van een lange discussie of een uitgebreid proces bij de besluitvorming. Laatstgenoemde verliep over het algemeen gemakkelijk en snel: “Deze discussie was niet heel lang: we hebben eigenlijk een aantal voorstellen gezien, en daar kwam al heel snel iets uit wat ons het beste leek. Er zat wel iets van verschil in, maar toen was het meeste stemmen gelden en dat was het.”

- In enkele gevallen lag de besluitvorming bij een kleinere groep binnen het team. Een PMR-lid noemde dat daar aanvankelijk moeite bij werd ervaren: “Ja, dat wordt ook wel aangegeven: ‘Gaan wij nou met 28 mensen bepalen wat we met zijn allen willen doen? En willen we het dan voor iedereen goed doen? Dan moet je wel concluderen dat dat niet kan. Je kunt niet 28 – 29 mensen daarin voorzien. Je moet daarin toch de grootste club volgen. Maar dat is wel lastig.”
- Niet iedereen is altijd tevreden te stellen. Zo had bij één school de sportdocent kritiek op de bestedingen van de werkdrukmiddelen, aangezien deze persoon geen baat had bij de huidige inzet. De schoolleider en vakleerkracht zochten samen naar een oplossing, maar bleek gezien de aard van het vak niet te vinden.

Kader: kanttekeningen bij het inspelen op lokale behoeftes

Een kenmerkende reactie kwam op de vraag of er ontevredenheid was onder diegenen wiens wensen niet waren ingewilligd: “Nee. Het ging prima. Als het alleen maar beter wordt, is het al gauw goed. Als mensen niet gekort worden of iets dergelijks, dan is het allemaal positief.”

Training van managers

Uit de interviews komen geen expliciete indicaties naar voren dat de besluitvorming inzake de werkdrukmiddelen expliciet heeft bijgedragen aan de training van managers. Dat is ook niet verbazingwekkend, want het gesprek over de inzet vindt veelal plaats tussen het teamniveau en het niveau van de schoolleider(s). Bij één PMR-lid, die ‘de kar trok’, leken enige managementkwaliteiten op te spelen: “Ik vind het wel echt ontzettend leuk. (...) Maar dit ook weer goed wegzetten vind ik een hele erge uitdaging.”

“Toen het gesprek kwam over wat we met de werkdrukmiddelen konden doen, ging het gesprek wel steeds over het aannemen van ‘meer handen in de klas’. Dat werd al heel snel als oplossing gezien.”

Kader: Snelle besluitvorming

3.2 Empowerment

In de analyse op het vlak van empowerment maken we onderscheid tussen drie groepen: in de eerste groep heeft een positieve wijziging plaatsgevonden op een specifiek element van empowerment. In de tweede groep heeft er door de werkdrukmiddelen geen positieve wijziging plaatsgevonden, maar was dat ook niet mogelijk omdat de besluitvorming op die school al vóór de werkdrukmiddelen decentraal plaatsvond. Bij de derde groep is geen sprake van wijzigingen en werden besluiten niet eerder al nadrukkelijk decentraal genomen. Dit wordt hieronder verder toegelicht.

3.2.1 Autonomie en eigenaarschap

In zowel de focusgroepen als de interviews kwam het element van autonomie en eigenaarschap in het team aan bod.

Bij 5 van de 10 scholen waarmee het gesprek is gevoerd nemen we een toename in autonomie of eigenaarschap waar door de werkdrukmiddelen. Bij 3 scholen werden zaken al dusdanig decentraal geregeld, dat de werkdrukmiddelen daarin geen verandering brachten. Bij 2 scholen is het team er in het proces niet of nauwelijks aan te pas gekomen.

Bij de gesproken scholen in dit onderzoek hebben de werkdrukmiddelen geleid tot een verlaging van de werkdruk en daarmee een gevoel van meer vrijheid gegeven. De verlichting die daaruit voortkomt geeft ruimte voor andere dingen: "Mensen ervaren echt een stuk verlichting. Het maakt dat mensen buiten de les meer tijd hebben om dit soort dingen te doen. Je voelt je minder bezwaard om het gesprek over het onderwijs te voeren." Ook voor een schoolleider leidt dit tot minder werkdruk: "Dit is gewoon echt geld voor het team. Als zij bij mij minder klagen over werkdruk, dan heb ik toch ook minder werkdruk?"

De decentrale besluitvorming heeft ook meer eigenaarschap van leerkrachten tot gevolg: "Ik denk dat de werkdrukmiddelen het eigenaarschap zeker bevordert hebben. Ze mogen zelf nadenken waar ze zelf het meest mee geholpen worden. Juist omdat ze er zelf over hebben mogen beslissen - dat is zeker beter voor het eigenaarschap. Als ze er na een jaar achter komen dat het niks is, dan kunnen ze ook zelf met alternatieven komen."

Uit de interviews komt ook naar voren dat de mate van eigenaarschap wordt aangepast op de behoeftes van het team. In geen van de gevallen nemen we waar dat een bepaald proces is opgedrongen. Een PMR-lid vertelt: "Ze [de teamleden] vinden het wel interessant dat er een goede besteding komt, maar hebben er geen interesse in om het zelf te regelen."

Bij een grote, financieel sterke school leek er geen behoefte te zijn aan (meer) eigenaarschap. Er kwam geen respons vanuit het team op het verzoek van de schoolleider de werkdrukmiddelen aan te pakken. De betreffende schoolleider gaf uiteindelijk via het leerlingenadministratiesysteem ParnasSys opties, waar teamleden al dan niet op konden stemmen.

De gelden bieden zagezegd in ieder geval de *mogelijkheid* tot eigenaarschap en autonomie, maar laten daarin ruimte voor de wensen van het team en de individuen daarbinnen. In de tweede focusgroep concludeert één aanwezig PMR-lid in een discussie over de werkdrukmiddelen: "De ingang naar het team toe is er wel dankzij het werkdrakkoord. Nu komt iedereen aan bod, iedereen voelt zich eigenaar, iedereen mag meedenken. Er wordt zelfs een zak geld neergezet. Niet een bedrag op een papier in een lumpsum, maar reëel geld. Ik denk dat dat heel belangrijk blijft en dat het niet verdwijnt op de grote hoop."

3.2.2 (Financieel) bewustzijn

In het kader van empowerment hebben we ook gekeken of er een verandering in het (financiële) bewustzijn op de scholen waargenomen kan worden.

Bij 3 scholen is expliciet sprake geweest van een vergroting van het 'financieel bewustzijn'. Bij 3 scholen brachten deze financiële inzichten geen verandering van de normale gang van zaken: deze was er al. Bij de overige 4 was er geen interesse in de specifieke financiële kant van de werkdrukmiddelen of is het team niet tot nauwelijks betrokken geweest bij de werkdrukmiddelen.

Zoals hieruit blijkt zijn de inzichten over het nut en de reacties op financieel bewustzijn uiteenlopend. Een schoolleider stelt: "Een docent heeft helemaal geen oren naar financieel beheer. Als ze er hierdoor achter komen wat dingen kosten denken ze 'oké' en gaan ze gewoon weer door. Docenten zijn er om voor de klas te staan, niet om zich bezig te houden

met een gesprek over waar de gelden heen gaan.” Ook een andere schoolleider noemt dat “er totaal geen benut was van wat dingen kosten.”

Daar tegenover staat dat financieel bewustzijn wat doet met het team. Zo vertelt een schoolleider: “Het financiële beheer leverde meer inzichten op in elkaars posities op de school. Er kwam meer besef over wat iets kost. Wat kost een leerkracht? ‘Een docent heeft geen idee wat hij/zij eigenlijk kost’ (...). Willen leerkrachten dat? Eigenlijk niet. Maar het doet wel wat met het team.”

“Het is als kinderen in een winkel; als ze niet weten wat het kost, denken dat ze dat alles maar gekocht kan worden”.

Kader: Financieel inzicht maakt het makkelijker voor de schoolleider

Dit financieel bewustzijn brengt dus een breder bewustzijn over de gehele gang van zaken op school teweeg en vergemakkelijkt de positie van de schoolleider. Een schoolleider stelt: “Dat is soms wel heel verhelderd. Dan zeiden mensen ‘Kan het niet even een uurtje dit of een uurtje dat?’ Maar als ik dan zeg hoeveel zoiets kost... Dat was iets waar leerkrachten zich totaal niet van bewust waren.”

Dit financiële inzicht leidt ook tot een vergemakkelijking van de formatie, betoogt één schoolleider, want ‘ze snappen het’: “Die hele cyclus heeft inzicht gegeven in mijn baan en verantwoordelijkheden”. Een PMR-lid stelt: “Maar omdat je dat het gesprek gaat voeren over hoe mensen werkdruk ervaren, kom je ook persoonskenmerken tegen. Bijvoorbeeld van ‘goh, vind je dat echt zo zwaar?’”.

3.2.3 Self-efficacy

Een zelfde beeld komen we tegen wat betreft de self-efficacy, onder te verdelen in ‘bekwaamheid’ en ‘motivatie’.

Een PMR lid beaamt dat de werkdrukmiddelen, het samenwerken en het proces motiverend werken: “Als je dan ziet dat het lukt, dat doet iets met mensen. Dan krijg je waardering van mensen voor je inzet en je meedenken, dan ga je automatisch harder lopen en meer nadenken over wat er nog meer zou kunnen.”

Een soortgelijke motivatie kwamen we eerder al tegen bij een PMR-lid met betrekking op de training van managers: “Ik vind het wel echt ontzettend leuk. Ik ben één van die twee mensen die dan andere mensen ontziet door in de klas te staan. ... Maar dit ook weer goed wegzetten vind ik een hele erge uitdaging.” Dit werd ook bij een andere school breed gedragen: “Dat hele proces... Mensen vonden het ook echt leuk, als een soort bol.com-bon waar we ook nog invulling aan kunnen geven. Van ‘jippie, daar is iets’.”

Decentralisatie heeft ook een synergetisch effect, door creativiteit binnen het team aan te wakkeren: “Die hele nieuwe insteek heeft ervoor gezorgd dat mensen hun creativiteit aanzetten. Ook over dingen die geen centen kosten, maar die wel heel erg helpen.” Tijdens de tweede focusgroep wordt soortgelijks genoemd: “In het algemeen denk ik, dat als je zulke onderwerpen in het grote geheel bespreekbaar maakt, dat daarin mensen wel worden geprikkeld om anders te kijken. Daar komen wel ideeën en processen uit voort.”

3.2.4 Team empowerment

Als vierde component van empowerment is nader gekeken naar de empowerment van het team in zijn geheel: welke dynamiek heeft het veranderd? Vindt er een ander

“Als je overgaat in het gesprek tot het nemen van een besluit, gebeurt er al heel veel”

Kader: Het gesprek zelf brengt al veel te weeg

gesprek plaats? Bij 6 scholen hebben de werkdrukmiddelen een kenbaar positief effect gehad op de empowerment van het team. Bij 2 scholen bracht het gesprek van de werkdrukmiddelen, - “misschien een beetje saai voor je” - geen duidelijke verandering in het team. Bij 2 scholen is het team niet tot nauwelijks aan bod gekomen en heeft zich aldus geen empowerment van het team voorgedaan.

Een belangrijk component binnen het team is de verandering in communicatie – als eindconclusie in de focusgroep benoemd als ‘het goede gesprek’. Het gesprek over de gelden heeft ook meer inzichten gegeven in de verschillende posities binnen de school: “Überhaupt de werkdruggelden, maar ook het werkverdelingsplan *an sich* maakt dat je veel meer met elkaar het gesprek aangaat. Dat is nu nog niet zo heel geleid. Wij sturen dat gesprek aan en wij zorgen dat die momenten er zijn. Dat gebeurt nu al veel meer dan we dat vorig jaar konden doen. Het gesprek gaat er wel veel meer over hoe we onze tijd verdelen en waar we die tijd aan geven.”

Bij de scholen waar het gesprek ‘nieuw’ was, is een duidelijke kentering te zien in hoe gesprekken over werkdruk worden gevoerd: “Het gesprek daarover hebben we nooit heel vaak gevoerd, maar wel veel in de klaagstand. Van ‘goh wat moeten we veel.’ Het ligt ook aan de persoon; het moet ook in je zitten. Deel je dat heel makkelijk of ben je iemand die oplossingsgericht denkt. Maar als je oplossingsgericht kán denken en er zijn mogelijkheden dan werkt dat als een soort versneller voor de ‘klagers’ die nu denken: ‘oh, wacht even, ik kan ook op een andere manier mijn steentje bijdragen’. En dan wordt het niet meer zo zwaar. Ik denk dat het ook op die manier geholpen heeft.”

-
- Tijdens de eerste focusgroep werd genoemd dat het gesprek al eerder werd gevoerd, leidende tot de voorkeur om de werkdruggelden aan de lumpsum toe te voegen: “Waarom moet dat verschil in allemaal verschillende potjes komen? Waarom kunnen we niet het vertrouwen in de lumpsum vergroten? Dan kan het vertrouwen van het team gewoon naar mij toe. Ik voer het gesprek sowieso met ons team.”

Kanttekening: Het nieuwe format wordt als onnodig ervaren

Het gesprek in de ‘klaagstand’ is omgedraaid naar een gesprek over ‘oplossingen’: “Ik denk het gesprek dat we regelmatig voeren nu ook echt oplossingsgericht kon worden. Voorheen hadden we wel het gesprek van ‘goh, dit zou werken, maar jammer dat we geen geld hebben.’ Nu had je iets van: ‘Fijn, er zijn nu écht mogelijkheden, laten we daar mee de diepte in gaan.’ Een andere schoolleider geeft aan: “Eerst was er meer een afrekencultuur, nu is er meer overleg.”

Een groot gevolg van het nieuwe gesprek en de invulling daarvan is dat ‘werkdruk’ breder wordt gevat dan in financiële termen. Het gesprek en het nadenken over oplossingen heeft een breder gesprek over werkdruk aangezwengeld en de non-financiële maatregelen die genomen kunnen worden. “Ik denk dat het ook heeft geholpen als een soort katalysator. Het helpt je in het denken, dat iets niet altijd vaststaand is.” Een ander PMR-lid: “Dan hebben wij ook nagedacht over: ‘Goh, wat kunnen we nou zelf doen?’. Dan merk je wel dat een stukje bewustwording daarin heel goed is.”

Bij de laatste focusgroep noemde een aanwezige dat de nuance rondom *werkdruk* in het gesprek is gebracht: “We hebben ‘werkplezier’, ‘werkdruk’ en ‘werkdrukke’. Als we het ergens over hebben kijken we elkaar even aan: “Waar hebben we het nu over?”. Dat heeft het wel opgeleverd.”

Het team wordt daarmee ook in haar kracht gezet: “Het is niet zo dat ik zeg: ‘Er is werkdruk en ik ga het [de werkdrukmiddelen] hierop inzetten’. Nee: ‘ga maar aan de slag’. Het team reageert dan: ‘We worden heel serieus genomen’. Bij één school gaven de werkdrukmiddelen de handvaten voor al gemaakte plannen over decentralisatie: “Ik vind het wel mooi [die decentralisatie] dat dit gebeurt, want we wilde het zelf ook al doen.”

“Wat het heeft opgeleverd is het bewustzijn dat de ene werkdruk niet de ander is, en dat je daar eerst dezelfde taal in moet spreken voordat je het er met elkaar over gaat hebben”

Kader: Het gesprek maakt de nieuwe taal

Schematisch overzicht empowerment:

De empirische invulling van het theoretisch raamwerk betreffende empowerment (zie paragraaf theoretisch kader, p. 6) is weergegeven in tabel 2. De tabel laat zien dat de werkdrukmiddelen het vaakst hebben geleid tot *empowerment van het team* (6x), gevolgd door meer *autonomie en eigenaarschap* (5x) en *toename in (financieel) bewustzijn* en een verhoging in *self-efficacy* (beide 3x).

De tweede rij geeft het aantal scholen aan waar de werkdrukmiddelen geen verandering teweeg hebben gebracht; op deze scholen werd al een grote mate van bijvoorbeeld autonomie en (financieel) bewustzijn ervaren. De derde rij betreft de scholen waar die componenten van empowerment nog niet aanwezig waren, maar de werkdrukmiddelen ook geen effecten van empowerment hebben laten zien. De vierde rij geeft het aantal scholen aan waar het onbekend was of de werkdrukmiddelen tot een bepaalde vorm van empowerment hebben geleid.

Tabel 2: Kwantitatief overzicht empowerment

	Autonomie en eigenaarschap	(Financieel) bewustzijn	Team empowerment	Self-efficacy
Elementen voortgekomen uit inzet werkdrukmiddelen	5	3	6	3
Elementen (grotendeels) al aanwezig vóór inzet werkdrukmiddelen	3	3	2	2
Uitblijven van empowerment	1	4	2	1
Onbekend	1	0	0	4

3.3 Nadelen van decentralisatie

Hogere kosten van informatieverwerving

In de literatuur wordt gesuggereerd dat decentralisatie kan leiden tot hogere kosten van informatieverwerving omdat nu meer partijen bij besluitvorming betrokken zijn en die (deels)

zelf ook informatie daartoe zullen verzamelen. Dat dit effect zeer ongewenst is in dit dossier mag blijken uit het volgende citaat: “Nee, dat zou ook wel ironisch zijn, dat je dan als verlaging van de werkdruk een hele bureaucratie optuigt.”

We vinden op basis van ons onderzoek geen aanwijzingen dat de besluitvorming over de inzet van de middelen heeft geleid tot aantoonbaar hogere kosten van informatieverwerving. Geen enkele van de in fase 2 geïnterviewde schoolleiders geeft aan hogere administratieve lasten te hebben ervaren.

Wel ging het geheel soms gepaard met enig uitzoekwerk. Illustratief is het volgende citaat, uit een interview van fase 3: “Nou, tja, je moet eerst die plannen goed uitzetten en die kaders opstellen, daar gaat wat werk aan vooraf. Dus voorwerk was er wel. Maar als die contracten eenmaal lopen, met de onderwijsassistent of de vakleerkracht gym, en je ziet die opbrengst daarvan, dan vind ik niet dat ik daar een enorme administratieve last bij heb. Ik vind dat gewoon reëel.”

In de eerste focusgroep werd door sommigen om soortgelijke redenen wel de voorkeur uitgesproken de gelden aan de lumpsum toe te voegen: “Waarom kunnen we niet het vertrouwen in de lumpsum vergroten? Dan kan het vertrouwen van het team gewoon naar mij toe. Ik voer het gesprek sowieso met ons team: Waar gaat het goed? Waar heb je last van? Wat geeft je buikpijn? Ik mis het woord ‘vertrouwen’. Vergroot gewoon die lumpsum. Ontregelen, ontdoen. Laat mij mijn taak doen.”

Eén school, geïnterviewd in fase 3, gaf echter wel aan last te hebben ondervonden van het vergaren van informatie. Dit had met name betrekking tot de contracten voor het aannemen van mensen en het behouden ervan op de langere termijn: “Ik ben er echt weken mee bezig geweest, hoe dat zou gaan met uitbreidingen en contracten. Ze werden gek bij ons boekhoudkantoor omdat ik dagelijks aan de telefoon hing met vragen waar zij ook niet goed antwoord op hadden. Uiteindelijk hebben ze daar een aparte post voor werkdrukmiddelen gemaakt zodat dat daarop werd geboekt. Zodat we een goed overzicht hebben, financieel. “

Duplicatie van besluitvorming

Op basis van ons onderzoek vinden we geen directe aanwijzingen dat er sprake is van extra lasten door een duplicatie van besluitvorming. Wel is in de interviews en in de focusgroep naar voren gekomen dat de werkdrukmiddelen de gehele begroting kruisen (zie kader). Door de middelen wordt een onderscheid gemaakt tussen schooljaar en begrotingsjaar. In een enkel geval werd aan de hand van de werkdrukmiddelen een eerder besluit teruggedraaid.

“Het voelt heel oneigenlijk in die situatie om eerst extra hard in te grijpen en te snijden en het dan weer terug te geven. In de dynamiek van de begrotingscyclus is het een hele lastige wanneer er druk zit op de begroting. (...) Stel: je hebt je begroting op orde en dan krijg je dit geld. Dan kun je het spelletje spelen dat je dingen niet gaat realiseren en dat je zegt: ‘ik laat het team kiezen’. Dan komt daar zo’n extra potje bij, en dat moet je dan apart gaan behandelen op een ander moment in het jaar.”

Kader: Nadelen met betrekking tot de begrotingscyclus

Tijdens de afsluitende focusgroep wordt door dezelfde schoolleider, die bij de betreffende éénpitter fungeert als directeur-bestuurder, de voorkeur uitgesproken om niet alleen de verantwoording, maar de gehele werkdrukmiddelen anders in te delen: “Ik zou het liever op jaarbasis hebben en niet op schooljaren, en de verantwoording in het jaarverslag. Dan heb je één moment dat je met het team en de MR de financiën bespreekt. Zowel voor alle andere budgetten, als de werkdrukmiddelen middelen.”

Deelconclusie voor- en nadelen van decentralisatie

Over het geheel genomen hebben de voordelen van decentralisatie zich met betrekking op de werkdrukmiddelen duidelijk voorgedaan. Hoewel er enkele administratieve lasten zijn waargenomen en de middelen het financieel management kunnen bemoeilijken, wegen deze niet op tegen de baten. In die zin zijn de werkdrukmiddelen voor het effect op het team gemakkelijk te omschrijven als ‘het kan geen kwaad’.

Naast het inspelen op de lokale behoeftes inzake de besteding, lijkt ook op procesmatig niveau ingespeeld te worden op de lokale behoeftes. Aansluitend bij Smylie's (1992) conclusie dat participatie op scholen vooral een kwestie is van individuele wensen, is een belangrijk punt in de werkdrukmiddelen dat de opzet ‘voor ieder wat wils’ biedt. Teamleden die ‘voor de klas’ willen blijven staan en zich niet willen bezighouden met de werkdrukmiddelen, krijgen daar de ruimte toe. Schoolleiders spelen daarmee niet alleen in op de lokale behoeftes van het team wat betreft de *inzet*, maar ook de *wijze* waarop de besluitvorming plaatsvindt. Indien een groot deel van het team aangeeft geen interesse te hebben deel te nemen aan het besluitvormingsproces, is er ruimte om het besluit in handen te leggen van een enkeling, kleine groep of de schoolleider. Zo gaven enkele PMR-leden te kennen veel energie te krijgen van het gehele proces, maar maakten zij ook kenbaar dat dit proces iets was wat hen specifiek lag. In dat kader gaat ook hier het ‘inspelen op lokale behoeftes’ op: voor hen die er professionalisering of motivatie uit kunnen halen, is daar de ruimte voor.

Daarnaast kan het gehele besluitvormingsproces ook versimpeld worden, door bijvoorbeeld de teamleden online te laten stemmen. Via deze wijze kan er worden ingespeeld op de procesmatige behoeftes van het team en kunnen lasten worden beperkt.

De voordelen van decentralisatie zijn op basis van de interviews duidelijk terug te zien in de besluitvorming rond de werkdrukmiddelen. Gekeken naar de voordelen van decentralisatie op het gebied van empowerment, is het duidelijk dat empowerment zich voor heeft gedaan op scholen waar niet al het gesprek met het team gevoerd werd.

Autonomie en eigenaarschap zijn duidelijk terug te vinden. Een schoolleider stelt: “De leerkrachten hadden het idee dat ze serieus werden genomen en dat ze invloed konden uitoefenen op wat er gebeurd. Dat werkt autonomie zeker in de hand.” Dit eigenaarschap is ook deels terug te vinden in de verworven (financiële) inzichten bij 3 scholen. Hoewel inzichten in de financiën van de werkdrukmiddelen op zichzelf geen grote verandering zijn, leidt het tot een breder bewustzijn, waarbij mensen inzichten verwerven over het reilen en zeilen van de school en de verschillende posities die daarbinnen worden aangenomen.

Het meest gevoelde gevolg van empowerment zit in de dynamiek binnen het team, dat bij 6 scholen waar te nemen is. De grote winst zit in de verandering in het gesprek dat wordt gevoerd. Dit kwam ook naar voren bij de afsluitende focusgroep, waar instemmend werd gereageerd op de stelling dat ‘het goede gesprek’ nu leeft.

“Sommige dingen vind ik dat je als MT of als directeur niet moet doen. Er is heel veel expertise in het team. Laat hen daar op doorpakken”

Kader: Inspelen op expertises

4 Verantwoording besteding middelen

In dit onderdeel zullen we kijken naar de *verantwoording van de middelen*, waarbij, overeenkomstig de theorie, wordt gekeken naar de effecten *van het genomen besluit*.

4.1 Verticale verantwoording

Verticale verantwoording

In het onderzoek is niet gekeken naar het XBRL-bestuursverslag. We hebben echter geen signalen gekregen dat deze vorm van verantwoording niet heeft plaatsgevonden.

Uit de 10 gesprekken gevoerd in fase 3 blijkt dat schoolbesturen weinig tot geen kapstukken aanreiken aan de school om de verticale verantwoording aan op te hangen.

In veel gevallen zijn de schoolleiders leidend geweest in wat ze wel/niet verantwoordden naar het bestuur. Veel schoolleiders hebben, overeenkomstig het decentrale karakter van de werkdrukmiddelen, een eigen format in elkaar gezet en naar het bestuur gestuurd: “De HRM medewerker heeft een stappenplan gemaakt, dat overeen komt met het plan van de AOb en de AVS. Dat heb ik wel gebruikt, maar heb dat wel op eigen situatie toegepast.” De verticale verantwoording werd door de schoolleiders vooral als een ‘moetje’ gezien. Het initiatief lag daarin voornamelijk bij de schoolleiders zelf (zie kader).

Bij één school moest juist de school het bestuur op het pad zetten: “Daar is hun afstand naar de werkvloer voor te groot. Ik moet ze op dit pad zitten; ‘de middelen zijn hiervoor, die worden hier en hier aan besteed, het proces is zo verlopen, en laat maar weten wat je ervan vindt’.”

De invulling van de verticale verantwoording varieerde om die redenen. Alwaar enkele scholen de nadruk legden op de inzet, deden de anderen dat op het gevolgde proces leidende tot de besluitvorming. Over het wel of niet meenemen van de effecten van de inzet of het meenemen van genomen non-financiële maatregelen in de verantwoording naar het bestuur, is geen lijn te vinden op de scholen. Eén bestuur schreef een ‘werkdrukmonitor’ uit om te bepalen of de middelen hun effect hebben gesorteerd.

“Ik neem het bestuur wel mee, en gebruik ze als sparringpartner, maar ze zijn wel bewust/onbewust onbekwaam.”

Kader: De schoolleider betreft het bestuur

Theoretische voordelen

De theoretische voordelen van verantwoording bij het verticale gedeelte zijn om die reden dan ook beperkt gebleven. Hoewel bij de school uit het kader ‘het bestuur werd gebruikt als sparringpartner’, werd aangegeven dat het bestuur ‘wel bewust/onbewust onbekwaam was’. “Zij weten onderwijsinhoudelijk niet zo veel”, aldus de betreffende schoolleider.

Een andere schoolleider geeft echter aan dat strengere verticale verantwoording gevolgen zou kunnen hebben voor het gesprek op school: “Ik denk dat het goed is dat leraren weten dat een directeur of bestuur zich moet verantwoorden voor de middelen zoals die zijn uitgekeerd en waar die aan worden besteed, ik denk dat het goed is dat ze daar weet van hebben, want elke leerkracht weet dat helemaal niet volgens mij. Als die dat weten, dan wordt ook bekend waar dat geld naartoe gaat, ‘ik heb daar invloed op gehad, en hoe kan ik daar de scherpte in opzoeken’?”

4.2 Horizontale verantwoording

De horizontale verantwoording naar het team is vooral gelegen in het proces leidende tot de besluitvorming: “Het gesprek dat je aangaat met de PMR en met het team is eigenlijk al een constante reflectie van verantwoording.” Ook een andere school geef aan de horizontale verantwoording met het team al te hebben gehad door middel van de evaluatie.

De horizontale verantwoording heeft niet tot nauwelijks gesprek opgeleverd met betrokken ouders. Hoewel er bij 8 van de 10 scholen wel verantwoord is naar de ouders of de MR, heeft

dit slechts bij 1 school tot een 'constructieve dialoog' geleid. In dit geval kwam dat door de betrokkenheid van een oud-wethouder, die enige inzichten had in financiële zaken.

Een PMR-lid vertelt: "Het is voor ouders ook moeilijk om een mening te vormen over allerlei zaken. Het is een ingewikkeld instituut. We krijgen wel altijd respect en waardering over hoe we dingen aanpakken en met hun delen. Dat vinden ze heel fijn, Als er iets raars in staat steken ze wel hun vinger op over hoe dat precies zit. Maar echt een bijdrage verwachten, van de ouders, zit er niet altijd in."

Theoretische voordelen horizontale verantwoording

Door de beperkte invulling van horizontale verantwoording hebben de theoretische voordelen zich in beperkte mate voorgedaan.

Eén schoolleider gaf aan dat de horizontale verantwoording inderdaad bewustzijn oplevert: "Die horizontale verantwoording – om duidelijkheid te geven waar die middelen naartoe gaan – maakt je er uiteindelijk van bewust dat het 1 grote zak met geld is waar alles uit betaald moet worden. Bijvoorbeeld de energielasten op de school, wees dat je daar goed mee omgaat. Het is die ene zak geld waar ik het mee doen, dus ik vind het wel fijn dat ik die leerkrachten betrek en dat we die lusten en lasten met elkaar dragen".

Het lerende voordeel is in een gesprek naar voren gekomen vanuit een praktische benadering: "Je hebt er ook wat aan. Als jij op een moment met je team gaat evalueren hoe het gegaan is, kan je voor dat jaar erna weer een goed plan schrijven en weet je dat het weer gedragen wordt voor je team en de werkdruk lager is voor je team."

Het gebrek aan een constructieve dialoog met de ouders en/of de MR is ook terug te voeren op het vertrouwen in het team en hun expertise. Een schoolleider noemt:

"Het is ook een stukje PR hè: Wat voor keuzes maak je? Zo kan je je school weer beter positioneren."

Kader: De werkdrukmiddelen als maatschappelijke positionering

"Bij de tussenliggende MR-

vergadering hebben we het net zo neergelegd als bij het team, dus ook de ouders laten meedenken. Die gaven nadrukkelijk aan dat het lastig was om te beoordelen, dus die zijn afgegaan op wat het team heeft gezegd. Die hebben nog wat tips gegeven, maar daar is geen grote discussie uit gekomen."

Bij één van de gesproken scholen zijn de werkdrukmiddelen op laagdrempelige wijze als een soort *PR-praatje* ingezet: bij een twijfelende ouder noemde de schoolleider dat ze 'dit en dit' gingen doen, nu de werkdrukmiddelen beschikbaar werden gesteld (zie kader).

Nadelen van verantwoording

Een theoretisch nadeel van verantwoording betreft de *administratieve lasten*. In de interviews heeft geen enkele school aangegeven grote administratieve lasten te hebben ervaren in de verantwoording.

Dat schoolleiders hun eigen formats hebben ontwikkeld blijkt uit het volgende antwoord op de vraag of er administratieve lasten verbonden waren aan de verantwoording: "Nee, maar daar was ik wel bang voor in het begin. Toen kreeg je de formulieren vanuit de overheid. Toen dacht ik wel: 'Dit is werkdrukverlichting voor het team, maar niet voor de schoolleider.' Dus daar hebben wij als directeuren wel afscheid van genomen." De schoolleider heeft daarop een eigen format ontwikkeld voor de verantwoording.

Deelconclusie verantwoording

De verantwoording kenmerkt zich – in lijn van het werkdrukakkoord – door het decentrale karakter, het vertrouwen van zowel horizontale als verticale betrokkenen naar de school en de laagdrempelige invulling van de verantwoording. Dit komt helder naar voren in het volgende citaat: “Wij hebben dat zelf ingevuld, passend bij de school. We zijn allemaal verschillende scholen met verschillende doelgroepen. Je past je communicatie aan op je doelgroep. En wij hebben de communicatie in het jaarverslag aangepast op onze doelgroep – de overgrote doelgroep. En de MR, daarin bespreken we het hele werkverdelingsplan. De evaluatie gaat niet naar de hele school toe of zo. De MR en het team bespreken hem, met het bestuur bespreken we het. En dat is het.”

Tijdens de laatste focusgroep hebben we onze conclusie dat de theoretische voordelen zich in beperkte mate voordoen, aan een groep betrokkenen voorgelegd. Zij herkenden dat de voordelen van het inzetten van de werkdrukmiddelen vooral in het besluitvormingsproces zitten. Hierbij werd door een van de aanwezigen een analogie getrokken met Prinsjesdag en Verantwoordingsdag. Ook daar krijgt eerstgenoemde veel meer aandacht krijgt dan laatstgenoemde.

5 Conclusie

Vanuit de theoretische bril van decentralisatie hebben we gekeken naar de invloed van de werkdrukmiddelen op de school. Volgens de theorie kan decentralisatie tot de volgende voordelen leiden: een beter inspelen op lokale behoeftes, snellere besluitvorming, training van managers en het empoweren van verschillende geledingen in de organisatie waar zeggenschap naar toe gedecentraliseerd wordt.

Deze voordelen hebben wij in lijn met de werkdrukmiddelen tegen de scholen aangehouden. Hoewel er ook potentiële nadelen verbonden zijn aan decentralisatie, zoals mogelijk hogere administratieve lasten, is uit dit onderzoek gebleken dat de voordelen zwaarder wegen.

Aan de hand van onder meer de variatie in de inzet van de middelen kunnen we concluderen dat bij de bij dit onderzoek betrokken scholen keuzes zijn gemaakt op basis van lokale behoeftes en dat de besluitvorming snel is gegaan. Bij alle scholen waar decentrale benadering van besluitvorming nieuw was en de scholen de middelen werkelijk aan het team hebben over gelaten, is een positieve ontwikkeling te zien in ten minste één van de 4 componenten van empowerment: autonomie, (financieel)bewustzijn, self-efficacy en dynamiek in het team (zie tabel 3).

Deze componenten zijn wij bij meerdere scholen tegengekomen. Het eerste is een toename in autonomie en eigenaarschap. Teamleden hebben met de werkdrukmiddelen meer directe invloed gekregen om de inrichting van hun werk en de school te bepalen. Dit sluit aan bij een tweede component van empowerment: een toename in (financieel) bewustzijn. Door de gesprekken over de inzet van de middelen kregen teamleden inzicht in de kosten van mogelijke maatregelen en de verdere kostenstructuur. Door meerdere schoolleiders is het vergrote financieel bewustzijn als erg prettig ervaren, aangezien dit ook meer bewustwording geeft (en daarmee draagvlak) van (kosten)overwegingen van de schoolleider.

Tabel 3: Overzicht baten en lasten werkdrukmiddelen.

<u>Baten</u>	<u>Lasten</u>
Voor- en nadelen decentralisatie	
Meer doeltreffende inzet van financiële middelen door inspelen op lokale behoeften	Administratieve kosten
Snellere besluitvorming	
Empowerment	
Meer autonomie en eigenaarschap	Werkdruk schoolleider
Meer (financieel) bewustzijn in het team	Docenten staan liever voor de klas
Hogere self-efficacy	
Team empowerment	Werd al met het team gedaan
Verantwoording	
Dialogoog	Extra administratieve lasten

Een derde component van empowerment betreft een toename in 'self-efficacy'. Deze toename in 'self-efficacy' uit zich in meer motivatie en een activering van creatief denkvermogen. Ten vierde hebben de werkdrukmiddelen het gehele team meer in stelling gebracht, onder meer omdat 'het goede gesprek' is aangezwengeld. Omdat teamleden het gesprek voerden over de knelpunten op de school, verkregen teamleden meer inzicht in niet alleen elkaars pijnpunten, maar ook kwaliteiten. Waar heeft iemand (geen) ondersteuning nodig? Waar kan de ander goed in helpen? Een positieve verandering in de dynamiek van het team hebben we bij 6 scholen waargenomen.

De werkdrukmiddelen hebben daarmee meer opgeleverd dan uitsluitend een verlaging van de werkdruk. Het biedt kansen 'werkdruk' in een breder perspectief te plaatsen en daar constructief over in gesprek te gaan, leidende tot het nemen van en denken over maatregelen die buiten de werkdrukmiddelen genomen kunnen worden.

Naar aanleiding van een discussie in de tweede focusgroep werd onderstaande gegeven: "Er wordt goed op ons gelet en je kan zelf meepraten en meebeslissen.' (...) Het is een ingang om in gesprek te gaan over alle terreinen die er op school plaatsvinden. Mensen worden bewuster van wat mensen kosten, hoe structuren in elkaar zitten. En dan blijkt toch dat dat ontzettend belangrijk is en bijdraagt aan werkplezier."

Deze uitspraak vat ons inziens het bredere sentiment helder samen. Vanwege de mogelijkheid om zowel het besluitvormingsproces als de verantwoording in te richten naar de wensen van de eigen school(leider), zijn de (administratieve) lasten beperkt. De werkdrukmiddelen zijn uit dit onderzoek naar voren gekomen als een goed voorbeeld van hoe de herinrichting van financiële stromen kan leiden tot het beter inspelen op lokale behoeftes en een doelmatige inzet van middelen. De ruimte en mogelijkheden zijn bovendien vruchtbare condities gebleken voor het team om tot 'empowerment' te komen.

Enkele vraagtekens over de financieel-technische inrichting van de middelen blijven overeind (zie ook paragraaf discussie), maar de gelden zijn vooral, naar een geïnterviewde schoolleider, 'een quick winst'. Als afsluiting van het onderzoek werd bij de laatste focusgroep de aanwezigen de vraag voorgelegd of zij de huidige constructie in stand wilden houden: De eerste reactie was helder: "Daar gaan we natuurlijk geen nee tegen zeggen, toch?". Dit kreeg steun: "Gewoon doorgaan, in dezelfde opzet".

6 Discussie

Dit onderzoek heeft zich gericht op de processen rond de besluitvorming met betrekking tot de werkdrukmiddelen in het primair onderwijs. Het is een verkennend onderzoek geweest naar een nieuw onderwerp en laat dan ook nog de nodige vragen achter, die in nader onderzoek verder verkend kunnen worden. Ook hebben we een relatief klein aantal schoolleiders gesproken, alhoewel we wel de nodige waarborgen hebben getroffen voor het verkrijgen van een breed beeld, waaronder een selectie waarbij gezocht is naar variatie tussen scholen en het werken met drie focusgroepbijeenkomsten. We moeten dan ook enig voorbehoud maken met betrekking tot de generaliseerbaarheid van de uitkomsten.

Over de gehele linie hebben wij op basis van de gevoerde interviews en aansluitende focusgroepen een positieve indruk over het effect van de werkdrukmiddelen. Niettemin zijn enkele kanttekeningen nog onbenoemd gebleven.

Tijdens de interviews en de focusgroepen is de factor 'duurzaamheid' meerdere keren ter sprake gekomen: Hoe lang zullen de werkdrukmiddelen als apart potje of als 'cadeautje', beschouwd worden? Hoe lang zullen die positieve gevolgen als 'het goede gesprek' vastgehouden blijven worden? Hoe snel past de werkdruk zich aan op de nieuwe 'status quo'?

In de tweede focusgroep kwam deze kanttekening al naar voren: "Want de eerste keer denken ze [het team] 'oké' en de tweede keer is het even bijschaven. En daarna is het 'joh, PMR, kijk er even naar en gaan'. Dan wordt het in mijn beleving weer bureaucratie. We hadden nu een goed gesprek, maar ik geloof niet dat we dit elk jaar zo gaan doen, want dan gaan mensen denken: "Nou, kom op, dit hebben we afgelopen jaar al afgetikt". Eenzelfde kritiek over de duurzaamheid van het geld kwam naar voren betreffende de wijziging van het niveau van de 'werkdruk'. Zo stelt een schoolleider: "Nu noemen we het werkdruk verlagende middelen, maar als die er vijf jaar zijn, dan is dat de status quo."

Het vasthouden van het gesprek over knelpunten en oplossing heeft ook te maken met de specifieke inzet van de gelden. Zo stelt een schoolleider dat het gesprek 'blijft als er *iets* te evalueren en *iets* te kiezen valt': "Als je al je middelen wegzet in je formatie dan wordt dat de status quo en ga je niet meer beslissen over de formatie, want dan gaat het over collega's. Dus dan gaat dat effect weg. Maar als je een deel in kan zetten in materiaal of inhuur van mensen, zodat zichtbaar blijft wat met de werkdrukmiddelen wordt gedaan, dan verdwijnt dat niet zo snel."

Hoewel we over het algemeen positieve geluiden hebben vernomen over het beschikbaar stellen van de werkdrukmiddelen, werden tijdens de laatste focusgroep enige kritische noten hierbij geplaatst: "Ik begrijp dat [de gelden] onder politieke druk apart worden vrijgegeven en zo verantwoord moet worden, maar het voelt ook als: 'En nu moeten jullie maar laten zien dat het opgelost is, dat het klaar is'. Volgens desbetreffende schoolleider raken de werkdrukmiddelen niet 'de echte kern': "Het is misschien wel een beetje de populistische aanpak: 'We laten die scholen maar even rapporteren dat die werkdruk nu voorbij is, want het moet ook maar eens afgelopen zijn.' Ik weet nog niet helemaal wat ik daar van vind."

De desbetreffende schoolleider toont zich benieuwd in welke mate het ministerie van OCW de werkdrukmiddelen als een succes zal beschouwen: "Succesvol kan zijn als je beoogde doelen hebt. En ik weet niet of die aan de voorkant heel duidelijk waren. Werkdruk kan op allemaal verschillende manieren ervaren en gezien worden. Als je vraagt: Goh, was het fijn om extra geld te krijgen en ben je er niet te veel mee lastiggevallen? Dan is het antwoord duidelijk ja." Hierbij wordt nagedacht over de mogelijke politieke effecten van een conclusie dat de werkdrukmiddelen een succes zijn: 'Als de politiek concludeert dat het heeft gewerkt en het dossier werkdruk is opgelost, dan vind ik het een beetje tricky'.

Mental accounting

Zulke kanttekeningen sluiten aan bij de theorie van 'mental accounting'. Tijdens de uitvoering van het onderzoek vonden we dat de werkdrukmiddelen op verschillende wijzen benaderd werden. In de literatuur wordt hier wel het begrip 'mental accounting' aan gekoppeld (zie kader 1).

Kader 1: 'Mental accounting'

Uit onderzoek blijkt dat mensen, huishoudens en organisaties dergelijke middelen anders labelen en daarmee anders gebruiken. Daarover gaat de theorie op het vlak van mental accounting, een concept afkomstig uit de gedragseconomie. Mental accounting wordt gedefinieerd als “..de reeks cognitieve bewerkingen die door individuen en huishoudens wordt gebruikt om financiële activiteiten te organiseren, evalueren en bijhouden” (Thaler, 1998). Zulke 'bewerkingen' verwijzen naar de benadering van geld. Geld dat bijvoorbeeld op straat gevonden wordt, wordt anders 'gecategoriseerd' dan geld dat op het loon wordt toegevoegd. Geld wordt zogenoemd 'irrationeel' niet als homogeen ('fungible') gezien: het ene geld is het andere niet, dus het wordt anders aangenomen en uitgegeven (Kahneman & Tversky, 1984).

Geoormerkt geld – zoals een apart potje 'werkdrukmiddelen' – wordt volgens de theorie op een andere wijze benaderd dan hetzelfde geld dat wordt toegevoegd aan de 'grote pot', de lumpsum. De meeste schoolleiders die we gesproken hebben geven er de voorkeur aan de werkdrukmiddelen in een apart potje te houden, omdat ze het dan naar hun mening anders inzetten. Een school geeft het voordeel hiervan scherp weer: “Ik vind de labeling niet erg, want het maakt het helder en dan weet je wat je er mee moet doen. Het zou eigenlijk niet mogen, maar als het bij de grote pot wordt gegooid zou het wel kunnen dat het eerder wordt gebruikt voor dingen waar het niet voor bedoeld is.”

“Als het als apart potje wordt gezien, dan ga je er ook meer waarde aan hechten.”

Kader: Instemming tijdens de focusgroep over de specifieke wijze van budgetteren

Een andere schoolleider sluit zich hierbij aan: “Ik wil het echt wel apart. Het geeft inzicht en verduidelijking, waardoor je andere keuzes gaat maken. Anders is het weg. Dan gaat het op aan energiekosten, bijvoorbeeld. Dat het een afgebakend is dat echt *daar* voor is. Nee, alsjeblieft niet... Dan ben je het kwijt..”

Bij 2 scholen zijn de gelden niet benaderd als een apart potje, maar als onlosmakelijk onderdeel van het geheel van de financiën van de school. In beide gevallen had de school te maken met een lastige financiële positie. Zo gaf één van deze twee schoolleiders aan dat het niet anders ingezet *kon* worden. De andere school gaf aan het liever op de grote hoop te zien: “Dat wil iedereen hoor. Dat geld komt allemaal tegelijk binnen en dan wordt achteraf gekeken wat waar vandaan moet komen. Gooi het bij mij maar op de grote hoop.” Bijna bij elke school die de gelden als apart potje heeft beschouwd, heeft ook empowerment opgespeeld (zie discussie).

In combinatie met de voorzichtige conclusies over de rol van mental accounting en de positieve elementen van decentralisatie, en daarbij in het bijzonder empowerment, hebben we een 'tweetrapsraket' ontwikkeld. Deze hebben wij als volgt geformuleerd:

-
- 1) Als de werkdrukmiddelen worden gecategoriseerd als een aparte bron van inkomsten...
 - 2) worden voorwaarden geschapt die *empowerment* en andere positieve elementen van decentralisatie teweeg kan brengen
-

Nader onderzoek

Nader onderzoek zou zich kunnen verdiepen in deze 'tweetrapsraket'. Ten eerste kan verdieping worden aangebracht op de *voorwaarden* voor empowerment. In dit onderzoek is kort het theoretisch aspect van *mental accounting* aangehaald. York-Barr & Duke (2012) hebben een overzicht gemaakt uit wetenschappelijke literatuur over de verschillende condities en structuren op scholen die 'teacher leadership' mogelijk kunnen maken. In de tweede focusgroep hebben we hier een aanzet toe proberen te maken (zie bijlage C).

Ten tweede kan dieper gekeken worden naar de verschillende kenmerken van het team die decentralisatie sneller mogelijk maken. Ook in andere gesprekken is af en toe genoemd dat bijvoorbeeld leeftijd een rol heeft gespeeld in het proces. Zo stelt een schoolleider: "Ik heb vooral bij oude leerkrachten het idee dat zij denken dat ik slechts een doorgeefluik ben voor Den Haag. Ik heb de indruk dat vooral oude leerkrachten het idee hebben dat het heel centraal geregeld wordt. Tenzij we er al heel lang mee bezig zijn en veel informatie hebben verstrekt, blijft dat beeld zo." Dit perspectief sluit aan bij Smylie's (1992) bevindingen dat de bereidheid te participeren onder schooldocenten sterk varieert. Een andere bevinding is dat de bereidheid van docenten om te participeren overeenkomt met de individuele relatie tot de schoolleider. In nader onderzoek zou dit onderzocht kunnen worden.

Ten derde kan dieper worden ingegaan op de verschillen in *empowerment* binnen de school. Door de focus op de school in zijn geheel, is onduidelijk of empowerment bij een klein groepje is voorgekomen of bij het geheel van het team. En hoe ver kan het gaan? Zo zijn enkele keren vragen naar voren gekomen over de rekbaarheid en grenzen van decentralisatie. Een schoolleider vraagt zich bijvoorbeeld af waar dit toe kan leiden bij bepaalde individuen: "Sommige dingen vind ik dat je als MT of als directeur niet moet doen. Er is heel veel expertise in het team. Laat hen daarop doorpakken. Het enige nadeel daarvan is dat als je veel expertises gaat hebben, zij ook de ambitie hebben die klas uit te gaan. En uiteindelijk draait het wel om die klas. Dat is wel het grootste nadeel van expertises opbouwen."

Een soortgelijke opmerking maakte een andere schoolleider tijdens een interview: "Gaat het team ook over personeelsgesprekken?". Deze schoolleider noemde ook dat sommige besluiten simpelweg niet decentraal *kunnen* worden genomen: "Wij hebben twee situaties dat we van drie groepen eigenlijk twee groepen moeten maken. Hoe ga je dan bepalen wie dat doet? Dan vind ik het mijn verantwoordelijkheid om een knoop door te hakken. (...) Het is ook niet fair om het team over dat punt te laten beslissen, want dat kost iemand zijn kop." Een andere schoolleider stond aanvankelijk ook 'huiverig' tegenover deze wijziging: "Ja, hallo, welke kant gaat dat op? (...) Ik vind het ook goed dat docenten daar nu over gaan nadenken. Maar als je het hebt over werkdruk, en als ze zich dan ook nog daar mee bezig moeten houden. Ik zit daar meer in, in die cijfers."

Ook is de rol van het bestuur in dit onderzoek voor een groot deel buiten beschouwing gebleven. Uit het verantwoordingsgedeelte is naar voren gekomen dat het bestuur een wat meer passieve rol heeft aangenomen. Eén schoolleider gaf aan vanuit het bestuur meer sturing had kunnen geven: “Dat ze een soort kenniscentrum hadden opgetuigd waarin scholen hun ‘good practices’ konden delen.”

Aanbevelingen

Op basis en in het verlengde van dit onderzoek doen wij de volgende aanbevelingen:

- Faciliteer het delen van ‘good practices’, creatieve ideeën en praktische instructies met betrekking de wijze van besluitvorming over de inzet van de middelen en de manier van verantwoording.
- Positioneer de werkdrukmiddelen in het bredere perspectief van het omgaan met werkdruk, waarbij ook niet-financiële aspecten een rol spelen.
- Wees terughoudend inzake de verantwoordingseisen.

Ten slotte het volgende: waarbij er vanaf de jaren 80 van de vorige eeuw sprake was van een opkomst van meer bedrijfsmatig denken in overheids- en non-profit organisaties zien we in toenemende mate een wens om ‘de bedoeling’ meer centraal te stellen en de aandacht meer te verleggen naar de professionals die het werk doen. In de praktijk wordt de wijze waarop dit zou moeten gebeuren als uitdagend ervaren. Wij zien de inzet van de werkdrukmiddelen als een nuttige en uitdagende manier om dit pad verder in te slaan. We zouden het een goede zaak vinden als er nader verkend zou worden, ook op andere plaatsen binnen de overheids- en non-profit sector, hoe professionals meer betrokken kunnen worden bij besluitvorming, en met name ook als hier financiële middelen mee zijn gemoed.

7 Literatuurlijst

Bartölke, K., W. Eschweiler, D. Flechsenbergen & A. Tannenbaum (1982). Workers' Participation and the Distribution of Control as Perceived by Members of Ten German Companies. *Administrative Science Quarterly*. 27:3, 380 – 397.

Bhimani, A., C. Horngren et. Al. *Management and cost accounting*. Chapter 18: Control systems and transfer pricing

Bogler, R. & A. Somech (2004). Influence of teacher empowerment on teachers' organizational commitment, professional commitment and organizational citizenship behavior in school. *Teacher and Teacher Education* 20, 277 – 289.

Bovens, M., 2005, Publieke verantwoording. Een analysekader, in: Bakker, W. & K. Yesilkagit (Eds.), *Publieke verantwoording*, Amsterdam, Uitgeverij Boom.

Bovens, M. & P. 't Hart, 2005, Publieke verantwoording. Zegen en vloek, in: Bakker, W. & K. Yesilkagit (Eds.), *Publieke verantwoording*, Amsterdam, Uitgeverij Boom.

Bovens M (2007) Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework, *European Law Journal*, 13(4), 447 – 468.

Conger, J. & R. Kanungo (1988). The Empowerment Process: Integrating Theory and Practice. *The Academy of Management Review*, 13(3), 471 – 482.

- Hart, P. 't (2001) *Verbroken verbindingen: De politisering van het verleden en de dreiging van de inquisitiedemocratie*. De Balie, Amsterdam.
- Hales, C. (1999). Leading Horses to water? The impact of decentralization on managerial behaviour, *Journal of Management Studies*, 36(6), 831 – 851.
- Hempel, P., Z, Zhang & Y. Han (2012). Team Empowerment and the Organizational Context: Decentralization and the Contrasting Effect of Formalization. *Journal of Management*, 38 (2), March 2020, 475 – 501.
- Lee, M. & A. Edmondson (2017). 'Self-managing organizations: Exploring the limits of less-hierarchical organizing'. *Research in Organizational Behavior*, 37, 35 – 58.
- Little, J.W. (1993). Teachers' professional development in a climate of educational reform. *Educational evaluation and policy analysis*, 15(2), 129 – 151.
- Oude Vrielink, M., Schillemans, T., Brandsen, T., & Hout, E. J. (2009). Verantwoording in de praktijk: een empirisch onderzoek in de sectoren wonen, zorg en onderwijs. *Bestuurskunde*, 4, 80-91
- O'Grady, W. (2019). Enabling Control in a Radically Decentralized Organization. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 16(2), 224 – 251.
- Perkins, D. & Zimmernan, M. (1995). *Empowerment Theory, Research, and Application*. American Journal of Community Psychology, 23(5), 569 – 579.
- Schillemans, T. and Bovens, M. (2004). Horizontale verantwoording bij zelfstandige bestuursorganen. In: Van Thiel Sandra ed. *Governance van uitvoeringsorganisaties. Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein*. Appeldoorn: Kadaster. 27-37.
- Smylie, M. A. (1992). Teacher participation in school decision-making: Assessing willingness to participate. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 14, 53–67.
- Spreitzen, G. (1995). Psychological empowerment in the workplace: dimensions, measurement and validation. *Academy of Management*, 38(5), 1442 – 1465.
- Tros, F. (2001). Arbeidsverhoudingen: decentralisatie, deconcentratie en empowerment. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 17(4), 304 – 318.
- White, P. (1992). Teacher Empowerment Under "Ideal" School-Site Autonomy. *Educational Evaluation and Policy Analysis*. 14(1), 69 – 82.
- Xaba, M. & D. Ngubane (2010). Financial accountability at schools: challenges and implications. *Journal of Education*, no. 50, 139 – 151.
- York-Barr, J. & K. Duke (2004). What Do We Know About Teacher Leadership? Findings From Two Decades of Scholarship. *Review of Educational Research*, 74:3, 255 – 316.

Bijlage A: Kwantitatieve resultaten

Inzet van de middelen en onderliggende processen

Zoals uit het theoretisch kader bleek kan worden verwacht dat bij decentralisatie van besluitvorming er beter kan worden ingespeeld op lokale behoeften en rekening worden gehouden met situationele factoren. Hieraan gerelateerd is dat er sneller kan worden gekomen tot besluitvorming die gericht is op bevrediging van die lokale behoeften. Om er meer zicht op te krijgen of er inderdaad indicaties voor deze elementen zijn, hebben we verkend waar de werkdrukmiddelen in de praktijk aan worden uitgegeven, in hoeverre deze beslissingen afhankelijk zijn van situationele factoren en hoe men tot besluitvorming is gekomen.

Ondanks de geringe dataset (n=241), zijn enkele verbanden in de inzet van de middelen te zien. Zulke verbanden laten zien dat er enigszins wordt ingespeeld op de lokale behoeften en/of mogelijkheden.

Inzet van de middelen

Een eerste verband betreft de investeringen in handen voor de klas. Het gemiddelde inwoneraantal van gemeenten van scholen die niet investeren in de formatie ligt hoger (101.455 inw.) dan van scholen die dat wel doen (91.755 inw.). Hoewel de redenen achter dit verband uiteenlopend zijn, kan dit indiceren dat het lastig is handen voor de klas te vinden in grotere gemeenten. Het gemiddelde inwoneraantal van gemeenten van scholen die niet investeren in vakdocenten ligt hoger (103.128 inw.) dan van scholen die dat wel doen (87.213 inw.). Dit laat zien dat vakdocenten populairder zijn in kleinere gemeenten dan in grotere gemeenten.

Daarnaast zien we dat scholen die investeren in formatie gemiddeld kleiner (209 leerlingen) zijn dan scholen die dat niet doen (247 leerlingen). Scholen die investeren in extra handen buiten de klas (255 leerlingen) zijn gemiddeld groter dan scholen die dat niet doen (216 leerlingen).

Met betrekking tot de financiële situatie van het bestuur lijkt een verband te zijn tussen de investering in handen buiten de klas (bijv. een conciërge, administratieve hulp of een event-manager) en de financiële slagkracht. Scholen die investeren in handen buiten de klas hebben een lagere liquiditeit (2,92) dan scholen die daar niet in investeren (3,26).

Daarnaast is er ook een verband waar te nemen tussen investeringen in ICT en de grootte van de gemeenten van de betreffende school. De scholen die investeren in ICT zijn een stuk groter (123.424 inw.) dan scholen die dat niet doen (95.037 inw; n = 23).

Proces

De variatie in proces lijkt ook aan te geven dat er wat dat betreft wordt ingespeeld op lokale behoeften. Uit de informatie van de geleverde documenten en het onderstaande model, geleverd via de Rijksoverheid, is een analyse gemaakt naar de verhoudingen tussen de stappen in het gegeven model en specifieke eigenschappen van de school.

201 scholen hebben een indicatie gegeven van de procesgang op school. Let wel: dit kan betrekking hebben tot slechts één onderdeel van het proces als gegeven in het model van de po-raad (Figuur 2).

De cultuur van de school is leidend in de benadering van de gelden. Tijdens de focusgroep wordt als een belangrijk kenmerk voor de procesgang de *organisatiecultuur* van de individuele school genoemd: “Ik denk dat het heel erg afhangt van hoe je school georganiseerd is. Wij hebben een heel platte organisatie. Wat maakt het uit of je groot bent of klein, als je vraagt wat mensen ervan vinden?”. Een andere school geeft aan de ‘inventarisatie van knelpunten en oplossingen gewoon onder de koffie te doen.



Figuur 2: Infographic werkdrukmiddelen (PO-raad)

De *grootte van de scholen* invloed kan hebben op de betrokkenheid van het gehele team. Een schoolleider van een kleine school noemt tijdens een van de interviews in fase 2: “Onze docenten spraken wel collega’s van andere, grotere scholen. Als die collega’s van die verschillende scholen elkaar spraken, zei iedereen bij die grote scholen: “Wow, op die kleine scholen heeft iedereen mee mogen denken en op die grote school is het van bovenaf een beetje besloten.”

Schoolteams aan zet

Van 135 scholen is bekend wie de inventarisatie heeft gedaan. In 128 gevallen is het team hier nadrukkelijk bij genoemd. Dit komt neer op 94,81%. In de overige gevallen is de inventarisatie gedaan door een werkgroep, het MT of door een ander individu.

Scholen die hebben genoemd dat het team de knelpunten heeft geïnventariseerd hebben een licht hogere liquiditeit (3,31) dan scholen die het niet hebben benoemd (3,06). Dit zou mogelijk kunnen doordat scholen met een krappere begroting minder gespreksruimte hebben voor het gesprek over de werkdrukmiddelen.

Opstel bestedingsplan door team/directeur

Uit deze verbanden blijkt dat scholen in het proces en in de inzet hun eigen weg hebben gevolgd. Enkele situationele factoren, zoals de grootte van de school en enkele geografische factoren maken dat scholen daarin hun eigen behoeftes ontwikkelen.

Dit werd bevestigd bij de focusgroep door een schoolleider van een kleine school: “Onze docenten spraken wel collega’s van andere, grotere scholen. Als die collega’s van die verschillende scholen elkaar spraken, zei iedereen bij die grote scholen: “Wow, op die kleine scholen heeft iedereen mee mogen denken en op die grote school is het van bovenaf een beetje besloten.”

De rol van de PMR

In de gestuurde documenten is weinig specifiek of helder omschreven wat de rol van de PMR in het geheel is geweest. Uit de interviews kwamen hier wel enkele dingen over naar voren. De PMR moest af en toe ook op sleeptouw worden genomen, afhankelijk van de communicatie van buiten. Een schoolleider noemde in één van de interviews: “Zij zijn heel erg zoekende, ze zijn wel een inhaalslag aan het maken in het kader van professionaliteit. Zij

weten niet heel goed wanneer ze adviesrecht of instemmingsrecht hebben. En ik moet zeggen; ik heb het ook niet altijd op het netvlies en dan moet ik het ook weer even opzoeken.“

Het officieel instemming geven aan is ook toegepast naargelang de processen op de school. Een kenmerkende reactie: “De PMR heeft er niet nog officieel een handtekening onder gezet. Het was evident dat het akkoord was, omdat de PMR er immers zelf mee bezig was, dus er is geen hamerstuk van gemaakt.” Met betrekking tot de rol van de PMR als gegeven in het model van de po-raad, blijkt uit de data hebben slechts 2 scholen aangegeven dat de PMR de ‘procedure toetst’.

Conclusie

Hoewel moeilijk te generaliseren in verband de kleine dataset, laat dit zien dat er met de verschillende type bestedingen en verbanden lijkt te worden ingespeeld op de lokale behoeftes en/of mogelijkheden. Elke school lijkt daarmee ten aanzien van de werkdrukmiddelen haar eigen proces te hebben gevolgd naargelang de eigen wensen. In vervolgonderzoek zou dieper ingegaan kunnen worden op mogelijke verklaringen voor verschillen tussen scholen in waar ze de gelden aan besteden en verschillen in procesgang.

Bijlage B: Verantwoording en methodologie

Verantwoording:

In dit onderzoek hebben we geprobeerd een zo groot mogelijk variëteit te vinden in de dataset. Niettemin zijn we ons bewust van de *bias* in de aanmeldingen. Eén van de uitgangspunten van het onderzoek was dat er een nadruk lag op enthousiasme en vrijwilligheid van deelnemers. De vrijblijvende uitnodigingen voor schoolleiders en leden van de PMR om deel te nemen, hebben daarmee een specifiek publiek aangesproken.

Tijdens het onderzoek zijn we enkele indicaties hiervan tegengekomen. Zo reageerde een PMR-lid op de vraag of er nog overleg is geweest met andere scholen het volgende: “Nee. Bij de GMR hebben we het er wel over gehad. Toen hadden wij het hier op school al besproken en wist de rest van de GMR eigenlijk niet wat het was - of de directeur had het al ingeleverd en/of het team wist niet wat er is gebeurd.” Kortom, wellicht hebben we met name die personen gesproken die relatief goed over de werkdrukmiddelen geïnformeerd waren. Of dit personen waren die vooral positief of vooral negatief hierover waren, is moeilijk te zeggen. We kunnen ons voorstellen dat beide groepen drijfveren hebben om in dit onderzoek te participeren.

Voor zowel de verstrekking van informatie over de werkdrukmiddelen als het verzoek deel te nemen aan de casestudies, zijn schoolleiders en leden van de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad opgeroepen deel te nemen aan het onderzoek. Deze wervingsperiode duurde van oktober tot en met december 2019.

Email: Via een aangevraagd register van DUO, zijn veel mailadressen van scholen verzameld. De ontbrekende emailadressen zijn handmatig, via de websites van de individuele scholen, aangevuld. Ter vergroting van de respons zijn in samenwerking met een student-assistent zowel de namen als de mailadressen van de PMR-leden en de schoolleiders verzameld, indien beschikbaar. Een maand na het versturen van de eerste mail is een reminder gestuurd.

Brief: De hoofd financiën van alle besturen in het PO zijn per brief aangeschreven met het verzoek informatie te verstrekken over de werkdrukmiddelen van de onder het bestuur vallende scholen.

Media: Om het bereik te vergroten, zijn enkele toepasselijke media gecontacteerd met het verzoek de oproep voor het onderzoek te verspreiden. Onder meer de [Federatie van Onderwijsvakorganisaties](#) (FVOV), [Schoolleidersregister PO](#) en [CNV Onderwijs](#) hebben de oproep geplaatst.

Overig: Uit het eigen netwerk zijn mogelijke deelnemers benaderd, werkzaam in het primair onderwijs. Op de onderwijsstaking in 6 november 2019, zijn flyers met een oproep tot deelname uitgedeeld op De Dam, Amsterdam.

Op de oproep zijn van 292 scholen reacties gekomen, waarvan 34 aanmeldingen voor het verdiepingstraject. Dit betrof zowel schoolleiders, als teamleden, PMR leden, bestuursleden en hoofden financiën.

Proces fase 1

Procesbeschrijving van uitvoering onderzoek:

Voor de jaarwisseling is een codelijst voor de analyse van de werkdrukplannen opgesteld. Rond de jaarwisseling zijn deze gelezen en geanalyseerd.

De variëteit in de geleverde materialen was groot; variërend van enkele zinnen tot meerdere documenten. Ook de inhoud was wisselend, daar sommige scholen enkel op het gevolgde proces focuste, alwaar anderen enkel de besteding van de middelen doorgaven.

Om die reden zijn de plannen voor de analyse in twee onderdelen gesplitst: 1) de procesmatige kant, 2) de inzet van de middelen. In de analyse is gezocht naar correlaties in inzet gevolgd proces in combinatie met de volgende eigenschappen/kenmerken van de scholen: Geografische kenmerken (provincie; inwoneraantal gemeente; ligging in Randstad; ligging in krimpregio), leerlingenaantal, denominatie, pedagogische richting, aantal scholen onder het schoolbestuur, financiële conditie van het schoolbestuur (liquiditeit, solvabiliteit en rentabiliteit)².

Proces fase 2:

Om de resultaten uit de eerste fase van diepgang te voorzien, zijn tien cases geselecteerd voor een gesprek op locatie met de schoolleider, en, indien mogelijk, met een tweede persoon, het liefst uit de personeelsgeleding van de MR. Elk gesprek is opgenomen en verwerkt in een verslag. Het specifieke doel van deze fase van het onderzoek was het vergaren van informatie met betrekking tot de planvorming en de daadwerkelijke inzet van de middelen:

- I. Op welke wijze is men tot besluitvorming over de inzet van de middelen gekomen?
- II. Wat waren de ervaringen bij de besluitvorming?
- III. Wat heeft dit gesprek gedaan met de interne dynamiek op de school?

Dataset

Voor zowel fase 2 als fase 3 van het onderzoek zijn 10 scholen benaderd om deel te nemen aan de interviewrondes. Om een zo groot mogelijke variëteit in gesprekken te waarborgen, zijn de scholen voor beide fasen van het onderzoek uitgekozen op onderscheidende kenmerken, zoals de financiële positie van het bestuur, de denominatie, de geografische ligging en de grootte van de school. Deze kenmerken zijn in een vroeg stadium besproken met de begeleidingscommissie.

² Deze data is verkregen via de open data source van DUO.

Van de tien scholen is op 6 scholen uitsluitend gesproken met de schoolleider, op de overige 4 scholen is gesproken met 4 leden van PMR en 1 intern begeleider. Van de 6 schoolleiders vervulde 3 de functie van directeur-bestuurder.

Tabel 5: Overzicht scholen fase 2

School	Provincie	Groote gemeente	Aantal scholen onder bestuur	Denominatie	Aantal leerlingen
A	Flevoland	207.904	45	Openbaar	177
B	Groningen	231.299	1	Protestants-Christelijk	448
C	Limburg	101.603	14	Rooms-Katholiek	383
D	Noord-Brabant	91.524	1	Protestants-Christelijk	423
E	Noord-Brabant	6.847	7	Rooms-Katholiek	315
F	Noord-Brabant	183.873	4	Islamitisch	272
G	Noord-Holland	862.965	24	Openbaar	229
H	Overijssel	18.071	22	Rooms-Katholiek	69
I	Utrecht	49.515	1	Antroposofisch	251
J	Zuid-Holland	108.603	17	Protestants-Christelijk	165

Interviewprotocol

De gedeelde ervaringen van de eerste focusgroep, de opgestuurde documenten uit fase 1 en een literatuurstudie naar de effecten van de decentralisatie en participatie in organisaties (zie 'Theoretische grondslagen') hebben de basis gevormd voor het interviewprotocol. Deze bevindingen voorzien de interviews van theoretische toetsing.

Het interview heeft zich aldus zowel op de procesgang als op de inzet van de bestedingen gericht.

De scholen in fase 3 zijn, in verband met het uitbreken van het coronavirus in maart 2020, geïnterviewd via digitale weg (Google Meets, Skype, Zoom, enz.).

School	Provincie	Groote gemeente	Aantal scholen onder bestuur	Denominatie	Aantal leerlingen
A	Gelderland	20.698	2	Protestants-Christelijk	83
B	Noord-Brabant	23.186	16	Openbaar	449
C	Noord-Holland	161.265	19	Protestants-Christelijk	477
D	Noord-Holland	862.965	2	Algemeen bijzonder	234
E	Noord-Holland	90.238	7	Protestants-Christelijk	149
F	Overijssel	17.813	11	Protestants-Christelijk	172
G	Overijssel	22.622	5	Rooms-Katholiek	229
H	Zeeland	48.544	19	Openbaar	131
I	Zuid-Holland	25.026	1	Reformatorisch	542
J	Zuid-Holland	24.426	2	Rooms-Katholiek	407

Bijlage C: Volledig verslag eerste focusgroep (15-01-2020)

Verslag eerste focusgroep: Onderzoek naar werkdrukverlaging in het primair onderwijs – Vrije Universiteit Amsterdam

Datum: Woensdag 15 januari 2020.

Tijdstip: 14.00 – 16.00 uur

Locatie: Algemene Onderwijsbond, St. Jacobsstraat 22, Utrecht

Achtergrond & tussenstand onderzoek

Op basis van het werkdrukakkoord worden de gelijknamige middelen op decentrale wijze aan schoollocaties ter beschikking gesteld. Een belangrijk principe achter de werkdrukmiddelen is dat de teams aan zet zijn. Zo kunnen scholen inspelen op lokale behoeften en worden de governance-kosten beperkt. Als voorwaarden gelden met name dat teams een plan dienen te maken, dit ter instemming wordt voorgelegd aan de personeelsgeleding van de MR en verantwoording wordt afgelegd aan het team en het bestuursbureau via XBRL.

Het onderzoek van de VU richt zich op de procesmatige kant van de uitvoering van dit gedecentraliseerde model op schoolniveau. Met dit onderzoek wordt niet gekeken naar de daadwerkelijke verlaging van de werkdruk, maar naar de besluitvormings- en verantwoordingsprocessen die op schoolniveau plaatsvinden. Hierbij gaan we ook na of de werkdrukmiddelen de teams en de schoolleider meer in stelling brengen.

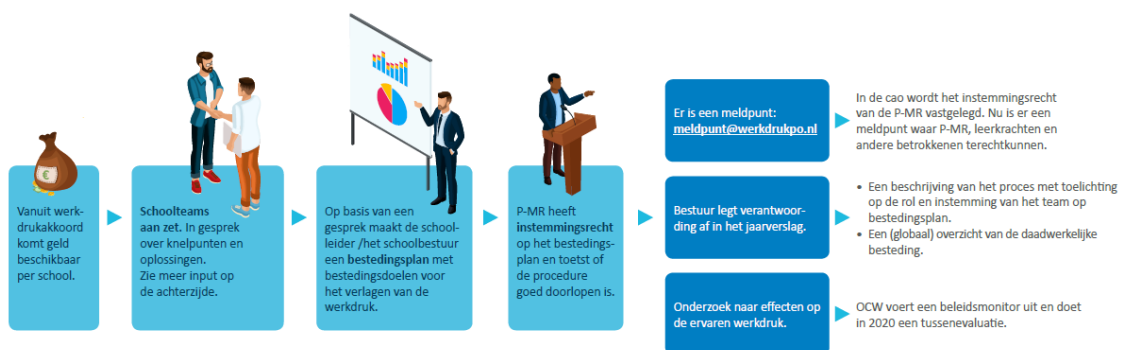
Tussenstand onderzoek & analyse

Het onderzoek bevindt zich nog in een verkennende fase. Een groot deel van de toegestuurde plannen van de scholen zijn aan de hand van een elftal kenmerken geanalyseerd, waaronder de geografische locatie, de grootte en de financiële positie van de school. Het onderzoek is na deze eerste fase vooral een *case-study*, waarin interviews en focusgroepen leidend zijn.

Vanwege de grote variëteit in inhoudelijke respons zijn de reacties en geleverde documenten in twee delen opgesplitst: een deel is geanalyseerd met een blik op de procesgang en het andere deel op de werkelijke bestedingen.

Bevindingen I: Proces & Verantwoording

De informatie over de procesgang op scholen is in de analyse gelegd naast het door het PO-raad opgestelde model (Zie figuur 3).



Figuur 3: "Aan de slag met het werkdrukakkoord" (PO-raad, maart 2018)

Zoals bekend komen de werkdrukmiddelen via het schoolbestuur beschikbaar voor de school. In de volgende fase van het model komt uit het onderzoek inderdaad naar voren dat bij een groot deel van de scholen de inventarisatie is gedaan door het team. Uit de verkennende analyse bleek dat de grootste variëteit zich bevindt in de genoemde partijen die het

bestedingsplan hebben opgesteld, in figuur 3 terug te vinden bij de derde stap. Opvallend is dat in deze fase vaker wordt benadrukt dat het team bij het opstellen van het plan is betrokken dan dat dit specifiek over de schoolleider wordt vermeld.

In de focusgroep is besproken hoe de verschillen tussen scholen in wat er in de plannen staat geduid kunnen worden. Zo blijkt uit de eerste resultaten dat de grootte van de school invloed heeft op de betrokkenheid van het team bij het opstellen van het plan. Scholen waarbij het team nadrukkelijk is genoemd, hebben gemiddeld een kleiner aantal leerlingen dan scholen waarbij het team niet is genoemd.

Naar aanleiding van de bevindingen zijn enkele vragen voorgelegd aan de aanwezigen over de procesgang op school en daar komen een aantal interessante discussies uit voort:

Een *drukkende financiële situatie* van een bestuur kan beperkend zijn voor de procesgang en de keuzevrijheid van de school rond het uitgeven van de werkdrukmiddelen, vanwege de afwegingen die moeten worden gemaakt met andere begrotingen: "Het voelt heel oneigenlijk in die situatie om eerst extra hard in te grijpen en te snijden en het dan weer terug te geven. In de dynamiek van de begrotingscyclus is het een hele lastige wanneer er druk zit op de begroting. (...) Stel: je hebt je begroting op orde en dan krijg je dit geld. Dan kun je het spelletje spelen dat je dingen niet gaat realiseren en dat je zegt: 'ik laat het team kiezen'. Dan komt daar zo'n extra potje bij, en dat moet je dan apart gaan behandelen op een ander moment in het jaar."

Daarop aansluitend wordt aangegeven dat veel moeite wordt ervaren met de verschillende aantal potjes, zoals de SOP-gelden, samenwerkingsgelden, onderwijsachterstandsmiddelen en nu de werkdrukmiddelen. Eenzelfde problematiek wordt ondervonden inzake variatie in de verschillende soorten verantwoordingsjaren, zoals begrotingsjaren, boekjaren en schooljaren.

Een schoolleider geeft aan: "Waarom moet dat verschil in allemaal verschillende potjes komen? Waarom kunnen we niet het vertrouwen in de lumpsum vergroten? Dan kan het vertrouwen van het team gewoon naar mij toe. Ik voer het gesprek sowieso met ons team: Waar gaat het goed? Waar heb je last van? Wat geeft je buikpijn? Ik mis het woord 'vertrouwen'. Vergroot gewoon die lumpsum. Ontregelen, ontdoen. Laat mij mijn taak doen."

"En dan krijg je ook nog een extraatje en dan is het: "Wat moet ik ermee?"

De *rol van het bestuur* wordt niet als dominant of van belang gemarkeerd in de interne procesgang op de scholen. Zo zegt een schoolleider: "Wij hebben echt tegen het bestuur gezegd: Dit is niet jullie pakkie-an, dit regelen wij met de MR". Ook uit de bestuurdershoek wordt dit bevestigd: "Ik kan voor ons bevestigen dat we er ons als bestuurder helemaal niet mee hebben bemoeid. Wij hebben de modellen van de PO-raad opgestuurd naar de scholen, een handtekening gekregen en klaar. Bij ons is het op schoolniveau afgewikkeld."

Bij de invloed van het bestuur op de interne procesgang wordt een kanttekening geplaatst betreffende de *functie van de schoolleider*. "Ben je onderwijskundige of ben je integraal

"Bij ons is de vitaliteit eigenlijk belangrijker dan extra handen voor de klas. Bijvoorbeeld met fruit op de werkvloer en een verdubbeling van teamuitjes. Zo hebben we extra handen gekregen: ons verzuim is zichtbaar lager. Dat vind je ook terug in het werkplezier: we zien elkaar sneller en we vinden elkaar makkelijker. Daar zit voor mij meer winst in dan 'extra handen.'"

"Dat is zo mooi aan die lumpsum gedachte; dat je uiteindelijk van één goede gedachte de begroting maakt. Met de systematiek van de werkdrukmiddelen wordt daar inbreuk op gemaakt."

verantwoordelijk? Dat kan ook het verschil maken of het bestuur meer sturing meegeeft of het meer overlaat.”

Overeenkomstig met de analyse wordt gesteld dat de *grootte van de scholen* invloed heeft op de betrokkenheid van het gehele team. Een schoolleider van een kleine school noemt: “Onze docenten spraken wel collega’s van andere, grotere scholen. Als die collega’s van die verschillende scholen elkaar spraken, zei iedereen bij die grote scholen: “Wow, op die kleine scholen heeft iedereen mee mogen denken en op die grote school is het van bovenaf een beetje besloten.”

De nadruk in het model op het betrekken van het team kan ook voelen als wantrouwen, ‘alsof dat niet altijd al gebeurt’. Het hele proces wordt door een enkeling daarom eerder ervaren als een verhoging van de werkdruk. Of de werkdrukmiddelen de schoolleider en het team meer in stelling brengen, is niet eenduidig te beantwoorden.

‘Wij bespreken het allemaal gewoon onder de koffie’

Als een belangrijk kenmerk voor de procesgang wordt de *organisatiecultuur* van een school genoemd: “Ik denk dat het heel erg afhangt van hoe je school georganiseerd is. Wij hebben een heel platte organisatie. Wat maakt het uit of je groot bent of klein, als je vraagt wat mensen ervan vinden?”. Een andere school geeft aan de ‘inventarisatie van knelpunten en oplossingen gewoon onder de koffie te doen.

Of het personeel er überhaupt op zit te wachten betrokken te worden, wordt ook ter discussie gesteld: “Het personeel wil er helemaal niet mee bezig zijn. Zij zeggen: ‘Het moet er gewoon zijn en regel het. “Zie mij, faciliteer mij, laat mij mijn werk doen en dan ben ik een gelukkig mens,” wordt door een schoolleider geciteerd.

Voor een aanwezige schoolleider kunnen de werkdrukmiddelen ingewikkelde situaties opleveren met betrekking tot de uiteindelijke *besluitvorming*: “Wij hebben al twee situaties dat we van drie groepen eigenlijk twee groepen moeten maken. Hoe ga je dan bepalen wie dat doet? Dan vind ik het mijn verantwoordelijkheid om een knoop door te hakken. (...) Het is ook niet fair om het team over dat punt te laten beslissen, want dat kost iemand zijn kop.” Of het team wel zit te wachten op betrokkenheid in de bestedingen is ook niet altijd duidelijk: “Ik denk dat het team hier in de basis helemaal niet mee bezig wil zijn. Die wil gewoon een fijne werkplek waar hij/zij zijn taak kan volbrengen om de kinderen te ontwikkelen.”

Bevindingen II: Uitgaves

In het tweede deel van de bijeenkomst ligt de nadruk op de variaties in de bestedingen van de scholen. Enkele kenmerken van de scholen zijn eruit geselecteerd om te bespreken: de financiële positie van het bestuur, de grootte en de geografische kenmerken van de school.

Uit de analyse blijkt dat de *grootte van de school* invloed heeft op de gemaakte bestedingskeuzes van de scholen. Kleine scholen geven vaker geld uit aan onderwijsassistenten dan grote scholen (300+ leerlingen), terwijl grote scholen vaker geld uitgeven aan (extra) docenten.

Al snel wordt in de focusgroep genoemd dat je als grote school meer kunt spelen met de groepsgrootte en sneller kunt praten over het aannemen van onderwijsassistenten. Over het algemeen worden de meeste gelden uitgegeven aan het toevoegen of behouden van extra handen voor de klas.

Vanuit de verkennende analyse blijkt, conform de aangegeven verwachting, dat scholen in de Randstad en in grote gemeentes meer moeite hebben met het vinden van *extra handen* voor

de klas. Vanuit de groep wordt door een school uit de Randstad aangegeven te zijn vastgelopen met de werkdrukmiddelen, omdat 'er simpelweg niemand te vinden was'.

Bestedingen aan handen buiten de klas kunnen soms als vreemd ervaren worden. Een kleinere school geeft aan dat het team erg moest wennen aan de extra ondersteuning die de werkdrukmiddelen bieden: "Wij hebben een school van 160 leerlingen en dan heb je alleen de bemanning van je werkgroepen. En dan is er ineens ruimte voor ondersteuning; hoe moet dat? Wat mag ik laten doen? Dat was voor het team echt... Wat mag ik dan uit handen geven?"

In het gesprek komt niet naar voren dat de *grootte van het bestuur* invloed kan hebben op de bestedingen. Niettemin komt de indruk naar voren dat er wel afroming plaats kan vinden bij grote besturen. Een school uit een groot bestuur stelt bijvoorbeeld: "Dat is een nadeel van een groot bestuur, daar gaat al het geld naartoe." Een schoolleider van een éénpitter reageert: "Ja, en bij ons gaat het allemaal naar de school".

Als je nou zou Googelen 'Hoe verlaag ik de werkdruk? Waar kom je dan op terecht?'

Er wordt lang gesproken over *uitgaven van de middelen aan immateriële dingen*, die de vitaliteit van het team bevorderen. Het mes snijdt met zulke bestedingen aan twee kanten: "De werkdruk is hoger daar waar de eisen hoger zijn dan je energiebronnen. Dus je kan aan twee kanten van de balans gaan werken: of je kan de taakeisen verminderen of de energiebron verhogen." Inzetten op vitaliteit in het team en het gesprek voeren zijn belangrijke pijlers voor een van de aanwezige schoolleiders: "Door op een andere manier naar elkaar te kijken met kennis over hoe we in elkaar steken en hoe je daar als schoolleider mee om te gaan is belangrijk". In dat kader noemt een school te hebben deelgenomen aan het traject 'Van werkdruk naar werkplezier', waar onder meer een training 'waardierend leiderschap' bij was inbegrepen. "Dat bracht al heel snel heel veel."

Afsluiting

De onderzoekers geven aan snel contact op te zoeken om langs te komen op de scholen voor interviews. De resultaten voortkomende uit de interviews worden gepresenteerd bij de volgende focusgroep, die op dezelfde locatie plaatsvindt op woensdagmiddag 11 maart, van 14:00 – 16:00.

Bij de eerste focusgroep waren 13 aanwezigen.

Bijlage D: Volledig verslag tweede focusgroep (11-03-2020)

Verslag tweede focusgroep: Onderzoek naar werkdrukverlaging in het primair onderwijs – Vrije Universiteit Amsterdam

Datum: Woensdag 11 maart 2020

Tijdstip: 14.00 – 16.00 uur

Locatie: Algemene Onderwijsbond, St. Jacobsstraat 22, Utrecht

Achtergrond & tussenstand onderzoek

Terugkoppeling fase 1

Kort worden enkele bevindingen uit de macro-analyse van fase 1 van het onderzoek herhaald. Daar bleek onder andere uit dat scholen, waar teams in de besluitvorming rond de werkdrukmiddelen betrokken zijn geweest, gemiddeld kleiner zijn.

Vanwege het grote aantal variabelen en de kleine hoeveelheid scholen per categorie binnen een variabele (grootte school, ligging, financiële conditie enz.), waren er vooralsnog weinig grote conclusies te verbinden aan de macro-analyse. Ook uit de eerste focusgroep bleek al dat de redenen achter de verschillen in processen op scholen vooral op individueel cultuurniveau lagen.

Opzet onderzoek fase 2

De tweede fase van het onderzoek gaat dieper in op de individuele cases en richt zich specifiek in op het proces rond de besluitvorming en de rol van het team daarin. Overeenkomstig de intentie van het werkdrukakkoord zijn de teams immers aan zet met de besteding van de werkdrukmiddelen. Maar *is* het team betrokken geweest? Op welke wijze is men tot besluitvorming gekomen? Wat waren de ervaringen op school? Wat doet dit met de dynamiek binnen de school? Onder andere deze vragen stonden centraal in fase 2 van het onderzoek. Bij de tweede focusgroep zijn 13 mensen aanwezig, waaronder 6 schoolleiders. 3 hiervan zijn geïnterviewd voor fase 2.



Figuur 4: Geografische positie bezochte scholen fase 2

Om deze vragen te beantwoorden zijn vooralsnog 9 scholen bezocht (zie figuur 4). Op deze 9 scholen zijn 9 schoolleiders en 5 teamleden met een andere functie gesproken. De 10^e school stond op de planning voor de week na de focusgroep, deze is in oranje gemarkeerd. Vanuit de focusgroep wordt terecht opgemerkt dat dit een veel kleinere dataset is ten opzichte van de eerste fase. De bevindingen zijn dus niet te generaliseren, maar kunnen wel dienen als reflectie op bestaande theorieën en deze uitbreiden, reageren de onderzoekers.

De scholen zijn gekozen op basis van zowel specifieke eigenschappen van de school als de geleverde informatie uit fase 1. Enkele voorbeelden hiervan zijn de financiële conditie, de grootte van de school en de ligging.

Vanuit de groep wordt gevraagd of het team en de PMR verweven zijn. Dat is inderdaad het geval, maar de PMR heeft formeel wel een andere rol dan het team. De PMR heeft in het model van de PO-raad de rol de procedure te toetsen en de plannen officieel goed te keuren. Daarnaast is uit de interviews gebleken dat de PMR in sommige gevallen een andere rol aanneemt dan het team, bijvoorbeeld als formele communicatielijn tussen de schoolleider en het team. In sommige gevallen was er geen scheiding tussen team en PMR.

Gekeken naar de wetenschappelijke theorie en de ervaringen bij de interviews en de focusgroep is een 'tweetrapsraket' naar voren gekomen. Deze focusgroep is in twee delen opgesplitst, naargelang de twee onderdelen van de 'tweetrapsraket':

Deel I: Mental accounting (Thaler, 1999)

1) Als aan enkele voorwaarden/eigenschappen wordt voldaan en de werkdrukmiddelen worden gezien als additionele bron van inkomsten...

2) ...komt naar voren hoe er wordt omgegaan met deze additionele middelen en welke verdere gevolgen dat heeft.

Het concept 'mental accounting' houdt in dat individuen, huishoudens en organisaties geld niet als inwisselbaar beschouwen, maar verschillend beoordelen. Er wordt een voorbeeld gegeven uit de theorie:

- 1) In scenario A heeft een consument een bioscoopkaartje gekocht en bij de bioscoop kwam deze erachter dat het kaartje verloren is
- 2) In scenario B heeft een consument onderweg naar de bioscoop 10 euro, de prijs van het kaartje, verloren.

Volgens studies komt naar voren dat consumenten in scenario B aanzienlijk vaker geneigd zijn opnieuw een bioscoopkaartje te kopen. Dit is een voorbeeld van 'mental accounting', aangezien het om dezelfde hoeveelheden geld gaat, maar er verschillend wordt gehandeld.

Binnen de theorie van mental accounting is het 'flypaper effect' van toepassing op de werkdrukmiddelen. Dit houdt in dat geld anders wordt behandeld, omdat het op een andere manier binnenkomt. In het geval van de werkdrukmiddelen zijn de gelden geormerkt en niet aan de lumpsum toegevoegd, maar als 'cadeautje' gegeven. Volgens het 'flypaper effect' wordt zulk geld uitgegeven op de plek waar het neerkomt. "Zoals een vlieg dat neerkomt op vliegpapier, blijft geld plakken waar het neerkomt." Er wordt een citaat uit de interviews aangehaald dat het *flypaper effect* en de werkdrukmiddelen precies aanhaalt:

"Ik vind de labeling niet erg, want het maakt het helder en dan weet je wat je er mee moet doen. Het zou eigenlijk niet mogen, maar als het bij de grote pot wordt gegooid zou het wel kunnen dat het eerder wordt gebruikt voor dingen waar het niet voor bedoeld is."

"Als het als apart potje wordt gezien, dan ga je er ook meer waarde aan hechten."

De onderzoekers noemen dat enkele scholen de werkdrukmiddelen niet als een 'cadeautje' hebben kunnen zien door de financiële situatie. De werkdrukmiddelen zijn daarom niet ingezet zoals gehoopt.

De vraag wordt voorgelegd of er een verschil heeft voorgedaan in de benadering van de werkdrukmiddelen over het eerste en het tweede jaar. Een schoolleider noemt dat de werkdrukmiddelen niet veel langer als een cadeautje gezien zullen worden en daardoor anders benaderd zullen worden:

"Ik denk dat mijn team wel aan mij zou toevertrouwen, omdat ze weten hoe ik leidinggeef, omdat ze weten dat ik bij iedereen kijk hoe zij erin staan. Maar op een gegeven moment zijn zij ook een beetje murw van deze vraag [waar de werkdrukmiddelen heen moeten] te beantwoorden. Want de eerste keer denken ze "oké" en de tweede keer is het even bijschaven. En daarna is het 'joh, PMR, kijk er even naar en gaan'. Dan wordt het in mijn beleving weer bureaucratie. We hadden nu een goed gesprek, maar ik geloof niet dat we dit elk jaar zo gaan doen, want dan gaan mensen denken: "Nou, kom op, dit hebben we afgelopen jaar al afgetikt"

Een andere schoolleider benadrukt de tevredenheid met de gelden en geeft aan dat het gesprek elk jaar blijft: "We zijn er tot op de dag van vandaag echt heel blij mee en blij dat het structureel gebeurd. En we gaan wel elk jaar evalueren: 'Goh, doen we het weer op deze manier? Gaan we het er volgende keer weer over hebben?'"

Deel 1: School structure (York-Barr & Duke, 2004)

Naast de benadering van de werkdrukmiddelen, is ook de structuur bepalend om de gevolgen van de werkdrukmiddelen in teamverband naar voren te laten komen. Wat verklaart of de werkdrukmiddelen werkelijk als apart potje worden aangewend waarbij het team kon participeren, of niet? En wat ligt daar aan ten grondslag? Zoals eveneens in de eerste focusgroep naar voren kwam, zijn de structuur en de cultuur van de school leidend in de aanwending van het team in het gesprek over de werkdrukmiddelen. Op basis van de literatuur zijn enkele componenten te ontwaren:

1) *Overlegcultuur van de school*

Het al eerder gevestigde gebruik op een school om overleg te voeren is van belang voor de wijze waarop de werkdrukmiddelen zijn behandeld. Heerste er al een cultuur van overleg op de school? Meer dan de helft van de scholen gaf in de interviews nadrukkelijk aan een cultuur van overleg op school te hebben. De aanwezigheid van zo'n cultuur lijkt enige samenhang te hebben met de grootte van de school.

Iemand uit de groep, waarbij het gesprek over de werkdrukmiddelen met het team heeft plaatsgevonden, reageert op het belang van overlegcultuur: "Als de cultuur goed is, kun je draagvlak creëren in je team. (...) Met het werkverdelingsplan, het werkdrukakkoord en de financiële injectie daarvan wordt het heel aantrekkelijk om in dat speelveld alle randen te verkennen met elkaar."

"Wij hebben een heel jonge directeur, die heeft de deur altijd open staan. die aan iedereen advies vraagt. Niet alleen aan een paar mensen, maar echt aan iedereen. Niet over alles, en niet aan iedereen, maar ze wil alles en iedereen spreken en horen. Draagvlak in het team is heel belangrijk voor een heleboel dingen, natuurlijk."

Een schoolleider van een kleine school noemt dat de grootte van de school daar ook belangrijk in is: "Wij zijn een kleine, krimpende school, dus alle taken moet je met heel weinig mensen verdelen."

2) *Tijd*

Een andere voorwaarde voor participatie is de aanwezigheid van tijd om te participeren. Uit de oproep in de mails van de onderzoekers kwam veelvuldig naar voren dat scholen te veel werkdruk ervoeren om deel te nemen aan het onderzoek. Dit is niet in de interviews teruggekomen, hoewel er een duidelijke *bias* zit in de respondenten: scholen die te weinig tijd hebben, zullen niet snel reageren op de oproep voor het onderzoek. Enkele scholen gaven in de interviews wel aan dat ze meer aandacht aan de werkdrukmiddelen hadden willen besteden.

3) *Interesse vanuit het team*

Er is eveneens interesse vanuit het team nodig om de werkdrukmiddelen met het team op te pakken. Bij een merendeel was die interesse er vanuit (iemand uit) het team. Bij één grote school met veel financiële middelen bleek er geen interesse vanuit het team te zijn. Bij deze school kwam de indruk naar voren dat het op de school dusdanig goed ging, dat niemand het nodig achtte het met het team te bespreken om via eigen inspraak doelmatigheid te garanderen.

In de focusgroep volgt een discussie over de variatie in interesse vanuit het team. Een schoolleider zegt: "Een leerkracht geeft op een gegeven moment ook wel aan: ik ben er voor in de groep. Niet om al deze [de werkdrukmiddelen] zaken te blijven uitkauwen, maar dat is misschien omdat we een team van 37 zijn en al heel veel inzetten op samen dingen doen."

Een andere aanwezige reageert: “Nee, maar die willen wel nadenken over het besteden van het geld.”

“Wij zijn al een school die veel inzet op samen dingen doen, dus op een gegeven moment...”

‘Maar niet allemaal. Ze zitten er wel bij, maar ik zie dat bij ons op school ook. Als je het hebt over iemand die ‘de kar wil trekken’. Heel veel mensen zijn dan blij dat ik het regel’, aldus een derde aanwezige.

4) Overdracht vanuit schoolleider

Ook een faciliterende schoolleider kwam uit de literatuur en de gesprekken naar voren als een belangrijke voorwaarde om de werkdrukmiddelen door het team aan te laten wenden. Op een paar scholen gaven de schoolleiders niet de indruk de werkdrukmiddelen aan het team over te laten. Dit had ook te maken met de specifieke situaties van de betreffende scholen, die vooral gekenmerkt werden door financieel zwaar weer.

Kort wordt gesproken over werkdrukverlaging voor schoolleiders en ander, ondersteunend personeel. “Het ondersteunend personeel krijgt wel minder, want daar gaat het over vitaliteit en fruit op de werkvloer. Het gaat [in het gesprek over de werkdrukmiddelen] wel steeds over administratie en dat soort dingen. Dat hoort bij het ondersteunend personeel, maar die hebben hier geen zeg in.”

Een schoolleider geeft aan dat, als er meer geld bij zouden komen, de mensen die bij ‘de eerste ronde niet vooraan stonden’ nu wel aan bod zouden komen. Bij het meldpunt van de AOB was er ook onduidelijkheid over wie en wel er nou niet bij het team hoorden, wordt genoemd door een aanwezige van het Ministerie van OCW.

Overige bevindingen uit de interviews

- De processen en wijze van besluitvorming zijn op elke school uniek, waarbij op verschillende manieren, informeel dan wel formeel, de knelpunten en oplossingen onder het team zijn geïnventariseerd. Uit de interviews bleek dat scholen nauwelijks tot geen gesprekken hebben gevoerd met andere scholen of het bestuur over de bestedingen van de werkdrukmiddelen. De besturen hebben zelden richtlijnen gegeven.
- Op de getoonde sheets staat dat geen enkele school ‘de procedure heeft getoetst’, conform het model van de PO-raad. Er wordt vanuit de groep gereageerd dat het ‘toetsen van de procedure door de PMR’ wel erg formeel klinkt, en dat de afwezigheid van scholen die hier aan hebben voldaan vooral aan de wijze van formulering klinkt. Een aanwezige van een school, die niet meegenomen is bij de interviews, geeft aan dat het toetsen van de procedure bij zijn school wel degelijk is gebeurd:

“Ik ben voorzitter van de MR en ik heb de procedure bestudeerd en ben met mensen in gesprek gegaan bij wie het betrekking had op hun persoonlijke functioneren in de school. Daar heb ik interviews mee afgenomen, of het allemaal goed met hun ging. Ik heb later bij de directeur aangegeven dat ze in sommige situaties te snel door de bocht ging.”

- De onderzoekers geven aan dat er verschillende *non-financiële maatregelen* door de scholen zijn genomen, zoals het alvast terugschroeven van de administratie, het terugbrengen van het aantal vergaderingen en het verplaatsen van oudergesprekken in de avond naar de middag.

De vraag wordt gesteld of de non-financiële maatregelen niet misschien wel belangrijker zijn geweest dan de werkdrukmiddelen zelf, omdat het een gesprek op gang helpt. Een schoolleider noemt dat het moeilijk is het verschil in non-financiële maatregelen te scheiden met maatregelen die al eerder werden genomen:

“Dat alles maakt het voor mij heel lastig, omdat het eigenlijk een causale lus is. We hebben het nu steeds over één stukje werkdrukverdeling, terwijl dat voor mij een *bullet* in het geheel is om mijn team vitaal te houden.”

Deel II: Voor- en nadelen van decentralisatie

1) *Als aan enkele voorwaarden/eigenschappen wordt voldaan en de werkdrukmiddelen worden gezien als additionele bron van inkomsten...*

2) *...komt daadwerkelijk naar voren hoe er wordt omgegaan met deze additionele middelen en welke verdere gevolgen dat heeft.*

Nadelen van decentralisatie

- 1) Duplicatie van besluitvorming en 2) suboptimale besluitvorming

De onderzoekers noemen dat decentralisatie, vanuit de theorie bezien, verschillende voor- en nadelen heeft. Decentralisatie heeft volgens de theorie enkele *nadelen*. Zo zou het voor *duplicatie van besluitvorming* kunnen zorgen, betekende dat meerdere teams onafhankelijk van elkaar tot hetzelfde besluit zouden kunnen komen en daarmee opnieuw het wiel uitvinden. De onderzoekers spreken uit dat dit op scholen niet van toepassing is, omdat er maar één team op school is.

- 3) grote focus op de lokale situatie

Overeenkomstig kan decentralisatie leiden tot *suboptimale besluitvorming* of een *te grote focus op de lokale situatie*, waarbij besluitvorming geen voordeel heeft voor de organisatie als geheel. Deze zijn eveneens niet teruggekomen in de interviews, omdat de scholen op organisatieniveau (te) klein van aard zijn.

- 4) Vergrote kosten van informatievergaring

Een vierde nadeel, het vergroten van *kosten van informatievergaring*, is wel teruggekomen in de gesprekken. Zo levert het proces extra papier- en uitzoekwerk voor zowel de schoolleiders als de teamleden. Vanuit de focusgroep wordt genoemd dat er met de werkdrukmiddelen ook weer een extra begroting bijkomt.

Een ander nadeel, buiten de theorie, dat uit de interviews naar voren kwam is dat decentralisatie in kan gaan tegen de taken als integraal schoolleider. Bij de interviews uitte één school ook de vrees dat empowerment misschien door kan slaan, waardoor docenten eventueel minder voor de klas zouden gaan staan. Geen van de aanwezigen geeft aan zich hierin te herkennen.

Op de vraag of er *nog andere nadelen* buiten de gegeven nadelen zijn, wordt vanuit de groep terug gerefereerd aan de eerste focusgroep, waarbij de kritiek naar voren kwam dat de decentralisatie van bovenaf kan doen overkomen alsof scholen 'het niet altijd al met het team doen.'

Voordelen decentralisatie

- 1) Beter inspelen op lokale behoeftes en 2) snellere besluitvorming

Uit de theorie komen 4 voordelen naar voren van decentralisatie. Door decentralisatie kan er *beter ingespeeld worden op lokale behoeftes* en kan er *snellere besluitvorming* tot stand komen. Deze twee voordelen zijn nadrukkelijk teruggekomen in de gevoerde gesprekken op de schoollocaties. De gesproken scholen hebben (naar eigen zeggen) goed in gespeeld op de noden van de school.

Bij 1 school sloten de werkdrukmiddelen perfect aan bij een al geplande transitie naar een nieuwe schoolmethode die extra formatie behoefde. Bij een enkeling heeft de schoolleider het besluit genomen over de besteding van de werkdrukmiddelen. Bij deze scholen is het niet duidelijker in hoeverre de bestedingen aansluiten bij de specifieke behoeftes van het team.

- 2) Training van managers

De werkdrukmiddelen kunnen ook zorgen voor een *training van managers in het middensegment*. Dit kwam in de interviews nauwelijks naar voren.

- 3) Empowerment

Met het decentraliseren van de besluitvorming rond de werkdrukmiddelen kan op zowel individueel als teamniveau *empowerment* plaatsvinden. Er zijn meerdere aspecten van empowerment teruggevonden in de gesprekken.

Zo was er op bijna alle scholen sprake van *meer autonomie en grip op het werk*. Bij alle scholen vond dit simpelweg plaats omdat de inzet van de werkdrukmiddelen meer ademruimte gaf op het werk. Een geïnterviewde wordt geciteerd: "Mensen ervaren echt een stuk verlichting. Het maakt dat mensen buiten de les meer tijd hebben om dit soort dingen te doen."

Op die manier gaven de werkdrukmiddelen ook meer eigenaarschap. De geïnterviewde scholen gaven het idee dat ze meer mogelijkheden hadden om het werk in te richten. Een schoolleider noemde in de interviews: "De leerkrachten hadden het idee dat ze serieus werden genomen en dat ze invloed konden uitoefenen op wat er gebeurde. Dat werkt autonomie zeker in de hand."

Door de werkdrukmiddelen kwam er ook meer *financieel bewustzijn* in het team. Zo noemde een schoolleider: "Het gaf voor het team een beetje financieel bewustzijn. Willen leerkrachten dat? Eigenlijk niet. Maar het doet wel wat met het team. (...) De hele formatie wordt er makkelijker op, want ze begrijpen het en het brengt meer openheid in het team".

Een derde aspect van empowerment is *professionalisering van het team*. De interviewers hebben bij 3 scholen een positieve *verandering* waargenomen door de werkdrukmiddelen. Zo heeft het gesprek rond de werkdrukmiddelen het gesprek dat al gevoerd werd, richting een meer oplossingsgericht karakter geduwd. Het voeren van het gesprek over werkdrukmiddelen gaf ook meer inzichten in elkaars kwaliteiten en werkdruk en zette het enkele teamleden in

hun kracht. Voor enkele scholen was het gesprek dat werd gevoerd niet iets nieuws, dus heeft het gesprek niet voor een duidelijke verandering gezorgd.

Vanuit de focusgroep is er geen eenduidige blik op professionalisering vanuit het team te noteren. Eén aanwezige reageert: “Ik denk niet dat dat met de werkdrukmiddelen te maken heeft, maar meer met de professionalisering. Ik zie niet een oorzaak-gevolg met de werkdruggelden.” Een andere aanwezige denkt dat het wel degelijk een aanwijsbare verandering tot gevolg heeft gebracht: “In het algemeen denk ik, dat als je zulke onderwerpen in het grote geheel bespreekbaar maakt, dat daarin mensen wel worden geprikkeld om anders te kijken. Daar komen wel ideeën en processen uit voort.”

Blijft het gesprek hangen?

Op de vraag in hoeverre de ‘werkdrukmiddelen’ als gespreksonderwerp blijft hangen ontstaat een kort gesprek over de beperkte bewegingsruimte in het tweede jaar vanuit collegiaal en moreel perspectief: “Werkdrukmiddelen voor handen in de klas betekent ook dat er formatie bij komt. Dus als mensen het tweede jaar iets anders willen, dan ga je beslissen over de baan van je collega. Dat maakt het gesprek wel lastig. Op een gegeven moment is dat stuk formatie dat je erbij nam structureel, dus die houd je dan.”

Een andere schoolleider bevestigt: “Dan ga je het jaar erna de plannen weer omgooien en dan moet iemand verdwijnen, ik denk niet dat dat snel gebeurt.”

Naar aanleiding hiervan wordt geopperd dat de duurzaamheid van het gesprek afhankelijk is van de inzet van de middelen: “Het gesprek blijft als er *iets* te evalueren is en iets te kiezen valt. Als je al je middelen wegzet in je formatie dan wordt dat de status quo en ga je niet meer beslissen over de formatie, want dan gaat het over collega’s. Dus dan gaat dat effect weg. Maar als je een deel in kan zetten in materiaal of inhuur van mensen, zodat zichtbaar blijft wat met de werkdrukmiddelen wordt gedaan, dan verdwijnt dat niet zo snel.”

“Theoretisch kan je dat zeggen, maar in de praktijk...”

Een deel van de oplossing in dit dilemma kan vanuit het bovenschools management worden aangereikt: “Bij ons tellen die middelen vanaf 1 augustus tot 31 juli, dus wat je daarin wegzet is voor een jaar. Een vakdocent gym weet dat het maar tot 31 juli is. Met de school moeten we alles evalueren met de school en kijken of er nieuwe middelen gaan komen en kijken goed we dat gaan inzetten. Zo weten mensen ook dat het kan ophouden en dat er andere keuzes gemaakt kunnen worden. Dat is niet altijd positief, omdat je niet altijd weet hoe je het door kan zetten. Maar zo kun je wel spelen met wat er mogelijk is en is het niet zo dat je je schuldig voelt omdat het iemand zijn baan is. Dat hebben wij met de stichting afgesproken.”

Een andere schoolleider spreekt de vrees uit dat het alleen maar tot een overtreffende trap leidt, waarbij docenten via het werkverdelingsplan verantwoordelijk worden voor steeds meer dingen. Ook zegt een schoolleider: “Ik heb nu docenten van 0,4fte naar mij komen en die zeggen: “Ik wil ook gewoon lesgeven. (...) Ik ben blij dat ik ondersteund word, maar ik werk maar 2 dagen en ik wil wel mijn grip houden.”

Als laatste aspect van empowerment kwam in de interviews meer *self-efficacy* – meer motivatie en bekwaamheid in het vak - terug. Bij 3 scholen was gedurende de interviews ook hier een positieve verandering waargenomen. Zo noemde een teamlid van één school tijdens de interviews: “Als je dan ziet dat het lukt, dat doet iets met mensen. Dan krijg je waardering van mensen voor je inzet en je meedenken, dan ga je automatisch harder lopen en meer nadenken over wat er nog meer zou kunnen.”

Discussie

De groep wordt wederom de vraag voorgelegd in hoeverre de werkdrukmiddelen duurzaam zijn, betekende dat het gesprek over de werkdruk en eventuele oplossingen gevoerd *blijft* worden. Hierbij wordt vanuit de groep de vraag gesteld in hoeverre het überhaupt *nodig* is: “De werkdruk gelden waren een antwoord op een vraag die beantwoordt moest worden. Is die vraag er nog steeds?”

“Gaan we er dan vanuit dat de werkdrukmiddelen 20 jaar blijven?”

Een schoolleider zei kort daarvoor dat het gesprek er altijd al was: “Ja, maar je bent daar constant mee bezig. De dagelijkse kwebbelpraatjes en gesprekken over professionalisering, taakgesprekken, functioneringsgesprekken en dergelijke. Je hebt het daar de hele tijd over.”

Niettemin wordt genoemd dat het werkdrukakkoord wel een goed instrument is om een werkelijk gesprek over werkdruk te voeren en op andere wijze het eigenaarschap vergroot:

“Maar de ingang naar het team toe is wel dankzij het werkdrukakkoord. Nu komt iedereen aan bod, iedereen voelt zich eigenaar, iedereen mag meedenken. Er wordt zelfs een zak geld neergezet. Niet een bedrag op een papier in een lumpsum, maar reëel geld. Ik denk dat dat heel belangrijk blijft en dat het niet verdwijnt op de grote hoop.”

Uiteindelijk blijken de verschillen in beleving binnen de groep groot. De vraag of de werkdrukmiddelen, los gezien, werkelijk verandering teweeg brengen blijft tijdens de focusgroep open. Aan het einde van de focusgroep wordt de discussie als volgt afgesloten:

“Ik hoor veel hier dat het zo vervelend is om het over werkdruk te hebben, maar dankzij die werkdruk zitten we onder andere hier en kunnen we geld uitgeven en is het onderwijs in beweging en kunnen we ons weer profileren naar buiten toe, want het is echt leuk en goed te doen. ‘Er wordt goed op ons gelet en je kan zelf meepraten en meebeslissen.’ Ik snap dan niet waarom we nu al moeite hebben met het woord werkdruk. Het is een ingang om in gesprek te gaan over alle terreinen die er op school plaatsvinden. Mensen worden bewuster van wat mensen kosten, hoe structuren in elkaar zitten. En dan blijkt toch dat dat ontzettend belangrijk is en bijdraagt aan werkplezier.”

“Ik kan het niet eens zijn met je, want alle factoren horen hierbij, en niet de werkdrukmiddelen alleen.”

Afsluiting

De onderzoekers geven aan dat fase 3 hierna van start gaat, waarin de verantwoordingskant centraal staat.

Bijlage E: Volledig verslag derde focusgroep (13-05-2020)

Verslag derde focusgroep: Onderzoek naar werkdrukverlaging in het primair onderwijs – Vrije Universiteit Amsterdam

Datum: Woensdag 13 mei 2020

Tijdstip: 14.00 – 15:15 uur

Locatie: Zoom-call

Achtergrond & tussenstand onderzoek

Terugkoppeling fase 1 & 2

Als eerste vindt een korte terugkoppeling plaats naar de eerdere fases van het onderzoek. Deze derde fase heeft, net als de vorige fase, het karakter van een casestudy. Op het moment van de focusgroep zijn 9 interviews gevoerd. Een tiende staat daags na de focusgroep op de planning. Al deze interviews zijn via digitale weg uitgevoerd.

Fase 3

Deze fase richt zich op de verantwoordingsfase van het onderzoek. Deze wordt ingeleid met een quote van de PO Raad van maart 2018: “Scholen en schoolbesturen gebruiken overheids gelden, daar hoort een maatschappelijke verantwoordingsplicht bij.”

In de derde fase is specifiek gekeken naar de verantwoording op de scholen. Hiermee is dus de focus verlegd van de voorkant van de werkdrukmiddelen – het proces en de besluitvorming – naar de achterkant: Hoe zijn de werkdrukmiddelen verantwoord? Welke procedures zijn gevolgd? Naar wie is verantwoording afgelegd? Heeft de verantwoording nog effecten gehad?

Theoretische achtergrond

Verantwoording wordt meestal gedefinieerd als ‘een sociale relatie waarin een actor zich verplicht voelt of verplicht is om voor zijn handelen een uitleg en rechtvaardiging te geven aan een significante ander’.

Zulke verantwoording zou tot meerdere effecten kunnen leiden. In de interviews is gezocht naar de aanwezigheid van zulke effecten. Er zijn vier effecten te onderscheiden:

- 1) Verantwoording zou kunnen leiden tot een (constructief) dialoog (Oude Vrielink et al., 2009). Door middel van verantwoording kan laten gezien worden wat iets of iemand heeft gedaan en houdt het zijn keuzes tegen iemand aan. In plaats van dat het binnen de geledingen blijft gaat het nu ook naar buiten toe. Daarmee wordt automatisch een soort dialoog opgezet, waar constructief op gereageerd kan worden.
- 2) Daarnaast kan verantwoording zorgen voor een groter draagvlak voor besluiten (Oude Vrielink et al., 2009). Door naar buiten te treden ben je transparant over je besluiten en bereik je een meer democratisch proces.
- 3) Door naar buiten te treden, kan dit ook leiden tot meer actieve betrokkenheid (Schillemans & Bovens, 2004). Door bijvoorbeeld de bestedingen van de werkdrukmiddelen in een schoolgids te zetten, wordt er ruimte geboden om ouders te reageren en betrokken te raken.
- 4) Als vierde effect betreft de mogelijkheden die het biedt tot meer lerend vermogen (Bovens, 2005 en 2007). Door verantwoording reflecteren verantwoordende actoren op hun eigen daden. Via deze wijze ontstaat aan automatische alertheid over het eigen handelen.

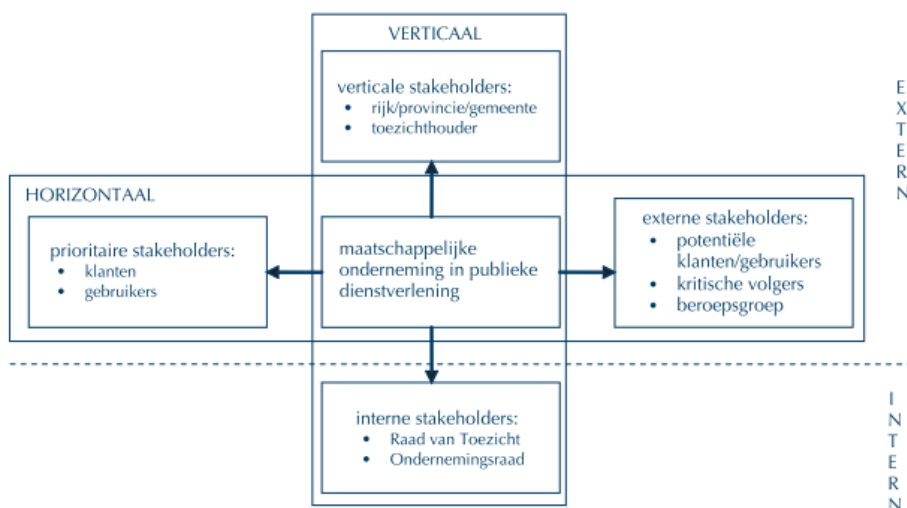
Een rapport van de PO-raad vatte dit vorig jaar in een rapport over verantwoording bondig samen: “Het vooruitzicht van het afleggen van verantwoording zet aan tot alertheid, bewuste keuzes en doelmatige besteding”

Verticale en horizontale verantwoording (theorie en aanpak)

Binnen de literatuur wordt eveneens een onderscheid gemaakt tussen *verticale verantwoording* en *horizontale verantwoording*. Figuur 1 geeft deze verdeling weer voor maatschappelijke ondernemingen. Dit model is niet 1 op 1 op te nemen voor scholen, maar geeft het onderscheid tussen verticaal en horizontaal duidelijk weer. Het eerste impliceert het verplichte deel, waarmee richting overheden wordt verantwoord over de bestedingen. In ons onderzoek betreft de verticale verantwoording het bestuursverslag dat via XBRL naar het ministerie van OCW wordt gestuurd.

Omdat wij echter gekeken hebben naar schoolniveau, zijn wij in het kader van verticale verantwoording gaan kijken naar de communicatielijnen tussen schoolleiders en het bestuur inzake de invulling van het bestuursverslag.

De horizontale verantwoording heeft betrekking tot de verantwoording richting andere maatschappelijke betrokkenen. Bij scholen gaat het hier om bijvoorbeeld ouders ('klanten'/'gebruikers' – figuur 5) of ouders van potentiële nieuwe leerlingen.



Figuur 5 (Oude Vrielink et al., 2009)

Verticale verantwoording

Zoals verkondigd, is in het onderzoek niet nadrukkelijk gekeken naar het XBRL-bestuursverslag. We hebben echter geen signalen gekregen dat deze vorm van verantwoording niet heeft plaatsgevonden.

Kijkende naar de verticale verantwoording is opgevallen dat deze qua invulling erg varieerde. Elke school heeft zijn eigen formats en kaders gemaakt en/of gebruikt. Alwaar enkele scholen enkel verantwoordden waar ze het op hadden ingezet, namen andere scholen ook de procesvorming mee. Ditzelfde geldt voor het meenemen van de uitwerking van de middelen op de inzet en het nemen van non-financiële maatregelen.

Een oorzaak van de variatie in verticale verantwoording ligt onder meer in de verschillende instructies die besturen aan schoolleiders hebben meegegeven. Niettemin zijn in veel gevallen

de schoolleiders leidend geweest in de inhoud van de verticale verantwoording. Zo hebben veel schoolleiders hebben een eigen format geconstrueerd en naar het bestuur gestuurd, niet groter dan een A4. Een aantal keer gaf het bestuur aan dat er geen geld op de plank moest blijven liggen. Deze wens werd in de betreffende gevallen gehonoreerd. De verticale verantwoording werd door de schoolleiders vooral als een 'moetje' gezien.

Naar aanleiding van de variatie in verantwoordingen en met het oog op de theoretische voordelen wordt de volgende vraag voorgelegd aan de groep:

“Zou het zin hebben om verantwoordingsformats verder uit te werken en te standaardiseren?”

Op de vraag komt geen eenduidig antwoord vanuit de groep. De aanwezige controller geeft aan het als heel prettig te hebben ervaren dat zijn bestuur een gestandaardiseerd model heeft gehanteerd. Via dit model – van de PO-raad – ‘kon door de scholen makkelijk gezien worden wat het budget voor de school was’. In de rest van het format konden scholen makkelijk invullen waar de werkdrukmiddelen op werden ingezet. “Het was heel prettig om van 12 scholen hetzelfde format binnen te krijgen.”

Een schoolleider sluit zich hierbij aan, maar geeft aan dat andere scholen onder hetzelfde bestuur die zienswijze niet delen. Op de vraag waarom dit volgens haar het geval is, geeft de schoolleider aan dat deze scholen het geheel van de werkdrukmiddelen en het overleg met het team al veel werk vonden. Bovendien: “De mensen die het als onprettig ervaren zijn de mensen die, als je protocollen maakt, het lastig vinden binnen die marges te werken.”

Een andere schoolleider geeft aan dat het bij zijn school niet gestandaardiseerd is gebeurd. “Bij ons is het onderdeel geweest van het werkverdelingsplan. Ik heb daar zelf een formatje voor gebruikt en een aantal collega-scholen hebben die zelf gebruikt. Dat zijn een vijftal vragen. Voor de rest zijn het gesprekken met collega's van de HRM of een bestuurder, dus daar zijn geen formats aan te pas gekomen.” Deze schoolleider geeft ook aan geen behoefte te hebben aan standaard-formats. Hij plaatst wel de kanttekening dat het prima zou zijn, als het niet te veel tijd kost, ook omdat het maar 1x per jaar hoeft te gebeuren.

Een aanwezige voorzitter van de MR geeft aan eigenlijk geen idee te hebben hoe dat op de school is gegaan en niet eerder een verantwoordingsformat te hebben gezien. “Ik weet alleen dat er vooraf wat gesproken is over de inzet van de middelen. Of er achteraf gekeken wordt wat daarmee is gedaan en hoe dat is ingezet en of het daadwerkelijk is ingezet zoals het bedacht is; ik heb geen idee!”

Overeenkomstig de stelling uit de eerdere focusgroepen dat de invulling van de besteding bepalend is voor het gesprek, wordt genoemd dat de bestedingen ook bepalend zijn voor de verantwoording: “Bij de scholen van ons bestuur gaat 95% van de inzet in groepsformatie zitten... Als het hele team dat goed vindt loopt er het hele jaar een extra leerkracht mee. Dan slaat de hele discussie over besteding en verantwoording nergens op. Bij meer losse dingen, zoals teamuitjes en fruit op school, heb je een heel ander gesprek en een andere verantwoording.”

Horizontale verantwoording

Op basis van de gevoerde interviews heeft de horizontale verantwoording zich in beperkte mate voorgedaan. De *oudergeleding van de MR* is hooguit geïnformeerd. Slechts bij een enkeling kwam daar een kort dialoog uit voort. In deze gevallen had één van de leden van de MR een financiële achtergrond of ervaring als schooldirecteur.

Naar de rest van de *ouders* is hooguit in een nieuwsbrief of een schoolgids verantwoord, al is dit lang niet geval geweest bij alle onderzochte cases. Op zulke verantwoordingen zijn geen reacties gekomen. Bij één van de gesproken scholen zijn de werkdrukmiddelen op laagdrempelige wijze als een soort *PR-praatje* ingezet: bij een twijfelende ouder noemde de schoolleider dat ze 'dit en dit' gingen doen, nu de werkdrukmiddelen beschikbaar werden gesteld.

Horizontale verantwoording naar *het team* en de *PMR*. Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat de horizontale verantwoording vooral naar het team heeft plaatsgevonden, maar dat die tegelijkertijd verweven was in het proces rond de besluitvorming: Door de middelen gezamenlijk aan te pakken was er geen verantwoording meer nodig.

“We krijgen ook middelen van het samenwerkingsverband, onderwijsachterstandsmiddelen, prestatiebox... Ik denk dat er een hele hoop middelen zijn waar je zowel horizontaal als verticaal wat over zou kunnen vertellen – en ook moet. Wat dat betreft voelt het raar om dit [de werkdrukmiddelen] als apart item te communiceren en verantwoorden. “

In de focusgroep wordt gereageerd dat de verantwoording over de werkdrukmiddelen een beetje een 'vreemde eend in de bijt' is, omdat het als apart item binnen het geheel van de school verantwoord moet worden: “Dus je bent al op allerlei fronten bezig om samen met het team te bedenken waar je je centen aan uitgeeft en hoe je dat gedaan hebt.(...) Dan komt dit er tussendoor, met een heel goed bedoeld formatje, dat je moet invullen.”

Dit statement krijgt bijval: “Als je het hebt over de hele begroting kijk je naar hoeveel je onder de streep te besteden hebt. Bij de evaluatie over de gehele personeelsinzet kijken we niet specifiek naar dat ene stukje van de werkdrukmiddelen. Het is inderdaad een beetje gekunsteld als je voor dat ene stuk verantwoording moet afleggen. (...) Tuurlijk zijn het extra middelen en heeft het team daar een rol in gehad. Maar toch zou ik er voor willen pleiten om dat in de gehele verantwoording, zowel horizontaal als verticaal, in het geheel mee te nemen. Anders krijg je allemaal verschillende potjes.”

Vanuit de aanwezige controller wordt aangekaart dat de huidige, aparte verantwoording echter logisch is: “Bij de start was het een extra bekostigd budget uit geluiden van het scholenveld over de werkdruk. Daar is een extra budget voor gegeven. Daarom is het niet vreemd om te vragen of het heeft geholpen.” Eerst apart, en dan later kan het eventueel bij de lumpsum, wordt geopperd.

“Ik vind het wel logisch dat je in het begin moet aantonen dat je er iets zinnigs mee hebt kunnen doen.”

Een andere schoolleider bekijkt de verantwoording met een blik naar de ouders toe: “Ouders hebben er rond de stakingen ook wel last van gehad, dus ik vond het wel netjes om naar die ouders te laten zien wat er mee gerealiseerd is en dit kunnen we niet doen. “Jullie hebben er even last van gehad, maar het heeft wel wat opgeleverd.”

Bent u het met ons eens dat de voordelen die volgens de theorie [zie kader] mogelijk voortkomen beperkt spelen op dit dossier?

Vergelijkbaar met eerdere uitlatingen wordt gereageerd dat de theoretische voordelen vooral in het besluitvormingsproces zitten en minder in de verantwoording: “Die actieve betrokkenheid in de theorie zit heel erg in de verantwoording over het besluit, niet over de

effecten van het besluit het heeft gehad.” De vergelijking wordt getrokken met Prinsjesdag en Verantwoordingsdag, waarbij de eerste veel meer aandacht krijgt dan het tweede.

Had u het verantwoordingsproces anders willen zien?

Op deze vraag wordt vanuit de groep teruggegrepen naar het eerder gehoorde argument betreffende de begrotingscyclus: “Ik zou ten eerste zeggen: laat het niet aansluiten op een schooljaar, maar op een kalenderjaar. Dan zou het een alinea in je jaarverslag kunnen zijn, waarbij je enkele tips kan geven over wat er in moet.”

Een schoolleider reageert het niet zo zwaar te vinden: “Bij ons wordt het jaarverslag alleen door het bestuur gemaakt, dus dan wordt het naar een ander niveau getild. (...) Net als het verantwoordingsproces ligt het eraan hoe je dat invult. In mijn geval was het één A4. Dan vind ik het geen probleem dat even in te vullen. Maar dat ligt er ook aan wat door het bestuur wordt gevraagd.”

Op de vraag of men de indruk heeft dat de regels worden nageleefd, wordt alleen gereageerd door de controller die het idee heeft dat sommige scholen hun eigen gang gaan: “Maar ik heb daar weinig zicht op”.

Deel II: Terugblik Baten

Uit zowel de interviews als de focusgroep kunnen we concluderen dat de theoretische voordelen van verantwoording slechts in beperkte mate opspelen. In de vorige fases zijn echter wel voordelen naar voren gekomen. Enkele voordelen van decentralisatie worden kort herhaald (vgl. Bhimani et al., 2015):

Door decentralisatie kan er *beter ingespeeld worden op lokale behoeftes* en kan er *snellere besluitvorming* tot stand komen. De werkdrukmiddelen kunnen ook zorgen voor een *training van managers* op lagere niveaus in de gehele organisatie. Met het decentraliseren van de besluitvorming rond de werkdrukmiddelen kan op zowel individueel als teamniveau *empowerment* plaatsvinden.

In het onderzoek hebben we met name naar het *empowerment* gedeelte gekeken. Dit zou leiden tot meer autonomie, financieel bewustzijn, self-efficacy en meer professionalisering van het team.

Naast deze theoretische voordelen, hebben we onder meer een lagere werkdruk in het team en een gesprek dat meer is gefocust op oplossingen waargenomen.

Deze baten van de werkdrukmiddelen worden schematisch weergegeven (zie figuur 6).

Vanuit de groep wordt de nadruk gelegd op “*Het goede gesprek*”. In dat kader noemt een aanwezige dat de nuance over werkdruk in het gesprek is gebracht: “We hebben werkplezier, we hebben werkdruk en werkdruchte. Als we het ergens over hebben kijken we elkaar even aan: “Waar hebben we het nu over?”. Dat heeft het wel opgeleverd.”

“Wat het heeft opgeleverd is het bewustzijn dat de ene werkdruk niet de ander is, en dat je daar eerst dezelfde taal in moet spreken voordat je het er met elkaar over gaat hebben.”

Hier wordt vanuit de groep bevestigend op gereageerd: “Ik deel die mening helemaal; het goede gesprek, inzichten hebben.”

Lasten

Aan de groep worden de gevonden en in vorige focusgroepen besproken lasten voorgelegd. Alwaar het voor de een autonomie kan opleveren, kan de gedecentraliseerde aanpak ook zorgen voor de *onderminning van de positie van schoolleider als integraal schoolleider*.

Daarnaast is het maar de vraag in hoeverre het eigenaarschap van het team *duurzaam* is. Dit eigenaarschap kan al snel als de nieuwe *status quo* gezien worden, waardoor het zijn effect verliest: In het begin is het gesprek over de besteding van de werkdrukmiddelen nog vernieuwend en interessant, hebben we eerder gehoord, maar al snel komt het geheel tot een punt waarbij enkel vlug geëvalueerd wordt en het 'goede gesprek' wegebt. Daarmee kan het team *murw* worden van het bespreken van de middelen en de financiële kant daarvan, hoorden we in de vorige focusgroep.

De reden dat het niet duurzaam is kan ook liggen aan de bestedingsdoelen van de werkdrukmiddelen. In de vorige focusgroep werd al besproken dat teamleden niet snel aangenomen personeel te 'ontslaan'. Een andere gehoorde last zijn de administratieve lasten, die juist voor werkdrukverhoging van de schoolleider zorgen.

Gedurende het onderzoek hebben we ook meerdere keren gehoord dat het opgelegde model waarbij met het team gesproken moet worden *overbodig* is: "Dat is al hoe wij het doen". Een gebrek aan vertrouwen, lijkt het te indiceren. Ook qua financiering is dit eerder voorbij gekomen: "Waarom worden de gelden niet gewoon aan de lumpsum toegevoegd?"

Een ander, meer technisch argument tegen de huidige opzet de we hebben gehoord, is de verdeling van de gelden op basis van leerlingen en niet van docenten. Op kleine scholen en op scholen in het speciaal onderwijs is er vaak meer werkdruk per docent. De gelden per leerling stellen daar niet zo veel voor.

Vanuit de groep wordt een nuance geplaatst op de rij met betrekking tot het vergrote 'financiële bewustzijn' van het team: ". Mijn eigen ervaring was dat teamleden het heel fijn vonden om naar de begroting te kijken. Ik denk dat men het wel fijn vindt dat men ziet dat er geen gekke dingen worden gedaan. Maar of mensen écht lol hebben om te begrijpen hoe de financiën op een school in elkaar steken..." Ook denkt de betreffende schoolleider dat dit financieel bewustzijn beperkt is en niet zal leiden tot echt meer kennis en bewustzijn op inhoudelijk niveau.

"Ik denk dat ze die openheid erg waarderen, maar dat je niet 5x per jaar over de financiën moet gaan praten. Eén keer per jaar langs laten komen, zodat mensen er op kunnen reageren. Dat is mijn beeld. Dus murw word je er ook niet van."

De aanwezige controller noemt dat schoolleiders wel problemen ondervonden met de kruising van het werkdrubudget met het formatieplan. Bij dit betreffende bestuur worden de formatiemiddelen overigens niet ingezet op BRIN-nummer, maar op een model voor alle scholen.

Het ministerie van OCW vraagt jullie: blijven we dit zo voortzetten?

Het eerste antwoord dat op deze vraag wordt beantwoord luidt: "Daar gaan we natuurlijk geen nee tegen zeggen, toch?". Dit krijgt steun: "Gewoon doorgaan, in dezelfde opzet"

Eén schoolleider zou het graag op andere wijze ingericht zien: "Ik zou het liever op jaarbasis hebben en niet op schooljaren, en de verantwoording in het jaarverslag. Dan heb je 1 moment

dat je met het team en de MR de financiën bespreekt. Zowel voor alle andere budgetten, als de werkdrukmiddelen middelen.”

Een voorzitter van de MR reageert: “Onze directeur zou het liefst zo willen houden, juist om het apart te kunnen houden. Ligt eraan hoe je het noemt, maar dat je het wel als een ‘cadeautje’ houdt.” “Ik heb zelf de voorkeur om het bij de lumpsum te doen, maar kan het wel begrijpen”, reageert de aanwezige controller.

Ook de toereikendheid van de middelen komt aan bod. “Wat ik me nog meer afvraag is of de toereikendheid van de bekostiging hier ook een rol speelt. Krijgen scholen genoeg vergoeding om hun werk goed te doen? Ik ben dus ook benieuwd naar de resultaten van het onderzoek: Vindt het ministerie of er zinnige dingen mee worden gedaan en is de bekostiging wel toereikend genoeg voor de scholen?”

Als laatste noot wordt door een schoolleider vraagtekens gezet bij de politieke implicaties na de werkdrukmiddelen: “Ik begrijp dat het onder politieke druk apart is en zo verantwoord moet worden, maar het voelt ook als “En nu moeten jullie maar laten zien dat het opgelost is, dat het klaar is”.

Worden de middelen als een succes beschouwt? “Succesvol kan zijn als je beoogde doelen hebt. En ik weet niet of die aan de voorkant heel duidelijk waren. Werkdruk kan op allemaal verschillende manieren ervaren en gezien worden. Als je vraagt: Goh, was het fijn om extra geld te krijgen en ben je er niet te veel mee lastiggevallen? Dan is het antwoord duidelijk ja. Maar als de politiek concludeert dat het heeft gewerkt en het dossier is opgelost, dan vind ik het een beetje trick”

De onderzoekers concluderen geven een korte opsomming: “Het is niet zo dat alle oplossingen met de werkdrukmiddelen zijn opgelost, maar overall hebben wij de indruk dat de baten groter zijn dan de lasten”

Bij de afsluitende focusgroep waren er 10 aanwezigen.

Bijlage F: Deelnemerslijst

Dit onderzoek is tot stand gekomen dankzij de volgende deelnemers:

Dhr. E. Adema	-	OBS De Rietpluim, Nuenen
Mevr. J. Arensman	-	PCBS De Hoeksteen, Honselersdijk
Mevr. M. Bol	-	Basisschool Het Koloriet, Ommen
Mevr. J. Boshoff	-	Basisschool De Pantarijn, Rotterdam
Dhr. K. Bouma	-	CBS De Borg, Haren
Mevr. S. Daniel	-	Montessorischool De Amstel, Amsterdam
Dhr. H. De Vries	-	Dr H. Bavinckschool, Haarlem
Mevr. J. Dooren-Vonk	-	Johannes Calvijnschool, Sliedrecht
Mevr. M. Esselink	-	Basisschool Sint Aloysiuschool, Olst
Mevr. C. Ferket	-	Basisschool De Akkerwinde, Baarle-Nassau
Mevr. I. Ferwerda	-	Tweede Openluchtschool, Amsterdam
Mevr. M. Gadellaa	-	Jenaplanschool De Zonnewereld, Utrecht
Dhr. P. Heijstek	-	Concerncontroller, Stichting Proominent

Mevr. L. Heijsters	-	Onderzoek- en adviesbureau Oberon
Mevr. S. Helling	-	Basisschool de Vuurvogel, Driebergen-Zeist
Mevr. T. Hendriks	-	't Vierschip, Arnemuiden & De Lispeltuut, Oostkapelle
Dhr. M. Liebregt	-	Basisschool De Rank, Helmond
Mevr. S. Peeters	-	OBS De Egelantier, Almere
Mevr. M. Piso	-	RK Jenaplanschool de Kring, Oegstgeest
Mevr. B. Plasmans	-	SBO De Mozaïek, stichting Elan, Hilversum
Dhr. L. Poorthuis	-	Martinus School, Losser
Mevr. M. Van Beek	-	Johannes Calvijnschool, Sliedrecht
Dhr. A. Van der Leest	-	De Enk en De Triangel, Eerbeek
Dhr. A. Van der Meer	-	SBO De Mozaïek, stichting Elan, Hilversum
Mevr. M. Van der Vegt	-	Basisschool Sint Aloysiusschool, Olst
Dhr. J. Vullings	-	RK Basisschool De Startbaan, Velden
Mevr. I. Zeldenrijk	-	Infinite BV

Bijlage G: Interviewprotocol fase 2

Thema	Vragen
<i>Introducerende vragen</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zou je een korte omschrijving kunnen geven van het karakter van de school? <ol style="list-style-type: none"> i. Wat is de grootte van het team?
<i>Proces</i>	<ol style="list-style-type: none"> 2. Hebben jullie de vrije hand gehad in het besteden van de middelen? Was er sprake van autonomie? 3. Is het model van de PO-raad gebruikt? Is het model van de PO-raad en OCW het proces ten goede gekomen? <ol style="list-style-type: none"> i. Is het speelveld erdoor verduidelijkt? ii. Heeft het de doelgerichtheid verbeterd? 4. Wat is de rol van het bestuur geweest in het gehele proces? 5. Hoe heeft het onderling overleg plaatsgevonden? <ol style="list-style-type: none"> i. Is dit formeel/informeel gegaan? ii. Is iedereen betrokken geweest, of is er bijv. opgesplitst in bouwen? iii. Hoe is deze keuze gemaakt? iv. Zijn er doelen geformuleerd? 6. Heeft de groepsgrootte tot bepaalde procesmatige keuzes geleid? 7. Op welke wijze vond de communicatie over de werkdrukmiddelen plaats? 8. Hoe en/of door wie is er uiteindelijk een knoop doorgehakt? 9. Wat is de specifieke rol van de PMR geweest? Heeft de PMR de procedure 'getoetst'?

<i>Inzet en lokale behoeftes</i>	<p>10. Hebben jullie inderdaad het gevoel dat er is geacteerd op lokale behoeftes?</p> <p>11. Heeft de inzet zijn beoogde doelen gehaald?</p> <p>12. Waren alle mogelijke doelen ook bereikbaar, zoals extra handen voor de klas?</p> <p>13. Is er met de bestedingen nagedacht over implicaties op de lange-termijn?</p> <p>14. Is het handig dat het in een apart potje is aangeleverd?</p> <p>15. Is er ook nagedacht over non-financiële maatregelen?</p>
<i>Empowerment</i>	<p>16. Heeft zich in het team voorgedaan?</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Meer controle? ii. Meer motivatie / efficacy? iii. Betere ervaringen op school? iv. Meer inzichten in financieel management? <p>17. Heeft het samen maken van keuzes een rol gespeeld in de ontwikkeling van het team?</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Nieuwe vormen van communicatie? ii. Meer inzichten in elkaars werk? iii. Meer zicht op bepaalde kwaliteiten van werknemers?
<i>Overig</i>	<p>18. Acht u dit een opstapje naar meer zeggenschap van het team op andere gebieden?</p>
<i>Afsluitende vragen</i>	<p>19. Hoe is de instelling van de financiering door middel van de werkdruggelden bevallen?</p> <p>20. Hebben jullie nog overige ervaringen betreffende de werkdruggmiddelen die in dit interview nog niet aan bod zijn gekomen?</p>

Bijlage H: Interviewprotocol fase 3

Thema	Vragen
<i>Introducerende vragen over structuur school</i>	<p>1. Zou u een korte omschrijving kunnen geven van het karakter van de school?</p> <p>2. Op welke wijze wordt er overleg gevoerd op uw school?</p> <p>3. Wie hebben er binnen de organisatie te maken met de financiële aspecten van de school?</p> <p>4. Hoe veel inzicht hebben deze verschillende geledingen in de financiën van de school?</p>

	<p>5. Hoe groot is de rol van de (P)MR in de school?</p> <p>6. Hoe verloopt het overleg binnen de school en met de PMR?</p>
<i>Introducerende vragen over verantwoording</i>	<p>7. Heeft u bepaalde kapstukken aangereikt gekregen voor de verantwoording, bijvoorbeeld vanuit het bestuur?</p>
<i>Procesgang verantwoording</i>	<p>8. Heeft er interactie plaatsgevonden met het bestuur in het kader van de verantwoording?</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Is er een gesprek geweest over een eventueel tekort/overschot? ii. Wat heeft het bestuur daarmee gedaan? <p>9. Wat heeft u wel en niet meegenomen in het bestuursverslag?</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Welke afwegingen heeft u daarin gemaakt? <p>10. Is de procesgang hierin meegenomen?</p> <p>11. Heeft er horizontale verantwoording plaatsgevonden over de werkdrukmiddelen?</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Indien ja, met wie? b. Indien ja, welke kanalen heeft u hiervoor gebruikt? <ul style="list-style-type: none"> i. (schoolgidsen, nieuwsbrief naar personeel, jaarverslagen, bijeenkomsten) <p>12. Hoe zou u de rol van de PMR in het verantwoordingaspect omschrijven?</p> <p>13. Was er een tekort of een overschot op het saldo van de werkdrukmiddelen?</p> <p>14. Zijn non-financiële maatregelen tegen werkdruk ook meegenomen in de horizontale verantwoording?</p>
<i>Waarom</i>	<p>15. Vond u deze vormen van verantwoording nodig?</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Voelde het verantwoordingsproces als een verplichting? ii. Ziet u het belang ervan in? <p>16. Heeft het tot een vergroot inzicht in financiën geleid?</p> <ul style="list-style-type: none"> i. En heeft dit geleid tot meer tot meer realistische verwachtingen bij de PMR en/of het team? <p>17. Heeft de verantwoording geleid tot...?</p> <p>18. Voor eigen handelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Meer bewuste keuzes? ii. Een doelmatige besteding? iii. Een reflectie op het eigen handelen? iv. Een lerend proces? v. Relatie met stakeholders, <p>19. Leerkrachten / PMR:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> i. Een dialoog? ii. Meer actieve betrokkenheid iii. Meer transparantie? iv. Meer draagvlak voor besluiten? v. Relatie met stakeholders, <p>20. Ouders / MR:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Een dialoog? ii. Meer actieve betrokkenheid iii. Meer transparantie? iv. Meer draagvlak voor besluiten? v. Heeft het kunnen dien als een soort PR-praatje? vi. Relatie met stakeholders, <p>21. Bestuur en bovenschools management:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Een dialoog? ii. Meer actieve betrokkenheid iii. Meer transparantie? iv. Meer draagvlak voor besluiten?
<p><i>Overig</i></p>	<p>22. Bracht het veel administratieve lasten met zich mee?</p> <p>23. Bent u ergens tegenaan gelopen met de verantwoording?</p>