

# *Breed gesprek governance (mede)zeggenschap*

Tussenrapportage voortgang en  
deskresearch

### - Tussenrapportage

#### Auteurs

Bjørn Dekker  
Devorah van den Berg  
Ruud van der Aa  
Anca Vadanescu  
Jos Lubberman

Amsterdam, 19 januari 2023

© 2023 RegioPlan, CAOP en Leeuwendaal, in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

# Inhoudsopgave

<b>1 Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding opdracht	1
1.2 Doelstelling	2
1.3 Onderdelen breed gesprek	3
1.4 Leeswijzer en aard voortgangsrapportage	3
<b>2 Voortgang</b>	<b>5</b>
2.1 Voortgang	5
2.2 Eerste indrukken uit gesprekken met actoren	6
<b>3 Bevindingen deskresearch</b>	<b>11</b>
3.1 Inleiding	11
3.2 Governance	11
3.3 Verantwoording	16
3.4 Versterken zeggenschap	18
3.5 Rol en positie van de schoolleider	21
3.6 Investering naar de klas	23
<b>Literatuur</b>	<b>26</b>
<b>Bijlage</b>	<b>30</b>
Overzicht onderzoeksvragen	30

# Inleiding

# 1

# 1 Inleiding

## **Deze voortgangsrapportage (januari) bevat:**

- *beschrijving voortgang deskresearch, gesprekken en voorbereiding conferentie;*
- *beknopte bloemlezing van de indrukken uit de eerste gesprekken (december 2022 en begin januari 2023);*
- *beschrijvend overzicht van bevindingen uit de deskresearch.*

## **Vervolg en concepteindrapportage (april):**

*In februari en maart 2023 worden de gesprekken met actoren afgerond, de schoolgesprekken gevoerd en vindt de conferentie plaats. Met de informatie die daaruit naar voren komt ontstaat een veel breder en completer beeld.*

## 1.1 Aanleiding opdracht

Het onderwijs in Nederland staat voor grote uitdagingen. Ondanks inspanningen van velen, slaagt het onderwijs er onvoldoende in om hierop een antwoord te geven. De Onderwijsraad (2021) formuleerde de kernproblemen in het onderwijs in een brief aan de informateur als volgt:

- *Onderwijsprestaties kunnen en moeten beter*
  - o Leervertragingen als gevolg van corona.
  - o Teruglopende prestaties in leesvaardigheid onder basisschoolleerlingen.
  - o Streefniveau reken- en wiskunde wordt niet gehaald.
  - o Onvoldoende kennis over democratische rechtsstaat en burgerschap.
- *Ongelijke onderwijskansen*
  - o Het Nederlandse stelsel kenmerkt zich door vroege selectie aan het einde van de basisschool, waarbij kinderen van lager opgeleide ouders vaker een te laag advies krijgen dan kinderen met hoogopgeleide ouders. Hierdoor hebben bepaalde groepen leerlingen minder kans op onderwijs dat bij hun potentieel past.
- *Grote kwaliteitsverschillen tussen scholen*
  - o Scholen met vergelijkbare leerling- of studentpopulaties presteren heel verschillend. Hierdoor hebben leerlingen op de ene school een minder grote kans om te leren en zich te ontwikkelen dan op de andere. Vooral leerlingen op (zeer) zwakke scholen kunnen hiervan de dupe zijn.

Een effectieve aanpak van de uitdagingen wordt gehinderd doordat, zo schrijft de Onderwijsraad, een aantal basiscondities in het onderwijs niet op orde is. Zo is er een tekort aan leraren en schoolleiders, hebben schoolbesturen onvoldoende zicht op de kwaliteit van het onderwijs, is de werkdruk te hoog, en is de bekostiging van het onderwijs ontoereikend om het gewenste ambitieniveau waar te maken. Een fundamentele aanpak wordt ook bemoeilijkt door een beleidspraktijk waarin vaak wordt gekozen voor kortetermijnoplossingen, vaak geïsoleerd en onvoldoende onderbouwd met kennis uit onderzoek.

Met het coalitieakkoord (VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 2021) zet het kabinet in op het versterken van de onderwijskwaliteit in het funderend onderwijs (elk kind leert lezen, schrijven en rekenen en wordt onderwezen in burgerschap). Het Nationaal Programma Onderwijs vervult een belangrijke rol in het wegwerken van de door de coronapandemie opgelopen leerachterstanden. Ook wordt geïnvesteerd in voldoende en goede leraren en schoolleiders. Kansengelijkheid wordt bevorderd door investeringen in kinderopvang, voor- en vroegschoolse educatie en de rijke schooldag.

### *Een viertal samenhangende opdrachten*

Naast specifieke acties en interventies om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren bevat het coalitieakkoord een viertal samenhangende opdrachten voor het funderend onderwijs, die alle raken aan de verhoudingen, rollen en verantwoordelijkheden in en om de school. Deze opdrachten zijn:

- Investeren zo veel mogelijk rechtstreeks naar de klas, volgens de systematiek van de werkdruk-middelen.
- Scholen gaan zich beter verantwoorden over de inzet en effectiviteit van middelen zonder de administratieve lastendruk te verhogen.

- De zeggenschap van schoolleiders en leraren evenals de betrokkenheid en inspraak van ouders en leerlingen worden versterkt.
- De positie en kwaliteit van schoolleiders worden versterkt, waardoor op elke school een lerende cultuur ontstaat ten behoeve van het verhogen van de onderwijskwaliteit voor ieder kind.

Het kabinet – en daarmee OCW – zal de komende periode uitvoering geven aan deze opdrachten. De complexiteit en continuïteit in de problemen waar het onderwijs mee wordt geconfronteerd vragen om een breed gedragen aanpak, samenhang en coherentie. Dit komt ook tot uiting in de Werkagenda Samen voor het beste onderwijs waarin de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs gezamenlijk met de onderwijswerkgevers in het primair en voortgezet onderwijs, werknemers en lerarenopleidingen afspraken maken om de onderwijskwaliteit te verbeteren.

De Werkagenda vraagt aandacht voor “het versterken van arbeidsverhoudingen, door rollen en verantwoordelijkheden van de onderwijsprofessionals te verduidelijken, te sturen op samenwerking tussen professionals in het belang van kwaliteit, zorg te dragen voor de juiste professional op de juiste plek en de zeggenschap van professionals te borgen.” Een belangrijk uitgangspunt is bovendien “erkenning en waardering voor de verschillende, complementaire rollen en verantwoordelijkheden van leraren/docenten, schoolleiders, besturen, ondersteuners en begeleiders, lerarenopleidingen en onderzoekers die gezamenlijk vormgeven aan het onderwijs het opleiden, professionaliseren, onderzoeken en innoveren.” Om hieraan invulling te geven hebben de bewindslieden en de sociale partners en de lerarenopleidingen in de Werkagenda zich tot doel gesteld om middels een brede consultatie van de rollen en verantwoordelijkheden (checks and balances) in en om de school (schoolbesturen, schoolleiders, leraren, onderwijs-ondersteuners, (G)MR’en, raden van toezicht, ouders en leerlingen) te verkennen welke maatregelen moeten worden genomen om zorg te dragen voor de zeggenschap van de onderwijsprofessionals. Op basis van dit brede gesprek moet duidelijk worden welke maatregelen getroffen kunnen worden om de zeggenschap van onderwijsprofessionals te versterken.

Deze opdrachten en afspraak betekenen een potentiële verzwaring van de rol van de medezeggenschapsraad en de schoolleider. Een goed voorbeeld hiervan is de wijze waarop de werkdrukmiddelen en NPO-middelen direct onder verantwoordelijkheid van leraren besteed worden. Hiervoor is een gedegen partnerschap, dus bevoegd gezag en medezeggenschap (personeel, ouders en leerlingen) onontbeerlijk. Deze verzwaring roept vragen op over onder andere draagkracht, absorptievermogen en overlappende rollen.

## 1.2 Doelstelling

Het gevraagde onderzoek dient via het brede gesprek (mede)zeggenschap drie doelen:

- 1 Meer inzicht krijgen in de huidige praktijken, rollen, verwachtingen van de actoren in en om de school en wat in de huidige en toekomstige situatie realistisch verwacht kan worden van deze actoren, zodat er beter inzicht komt in wat de opdrachten over zeggenschap in het coalitieakkoord en de werkagenda (zeggenschap onderwijsprofessional en professioneel statuut) voor de huidige en toekomstige praktijken, rollen en verwachtingen zullen betekenen.
- 2 Op basis van de onderzoeksuitkomsten uit het brede gesprek opnieuw definiëren wat van verschillende actoren in en om de school wordt verwacht, wat verschillende actoren van elkaar verwachten, hoe ieder kan bijdragen aan het verhogen van de onderwijskwaliteit en wat ervoor nodig is om dat voor elkaar te krijgen.
- 3 De uitkomsten van het breed gesprek leiden tot antwoorden op (fundamentele) vragen bij de thema’s governancestructuur van schoolorganisaties, (mede)zeggenschap, investeringen naar de klas, rol en positie van de schoolleider en verantwoording. Op basis van die antwoorden wordt verder gebouwd aan de visie op governance van de school door OCW en de sociale partners en waar nodig passende maatregelen getroffen in lijn met de opdrachten over zeggenschap uit het coalitieakkoord en de werkagenda.

Gevraagd is om – in het verlengde van het Coalitieakkoord – in het breed gesprek expliciet aandacht te geven aan de volgende thema’s:

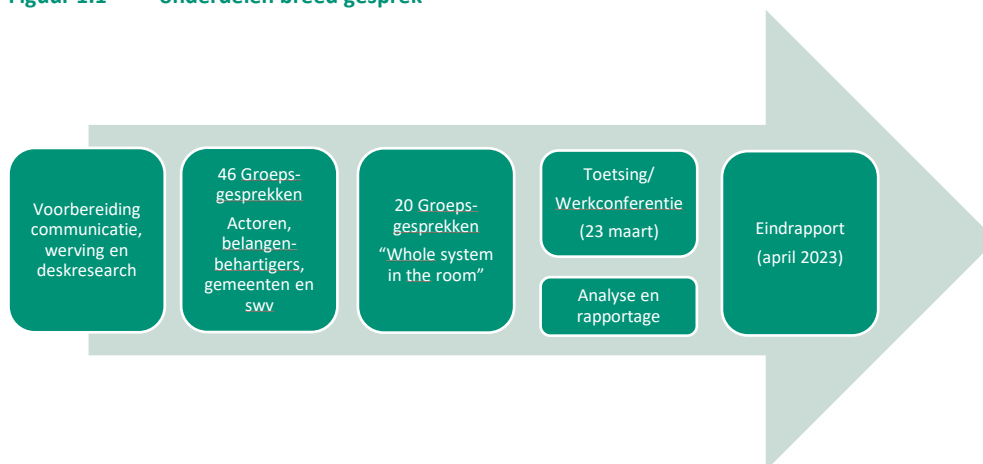
1. Governancestructuur van schoolorganisaties
2. Versterken zeggenschap
3. Investerings naar de klas
4. Rol en positie van de schoolleider
5. Verantwoording

De onderzoeksvragen behorende bij deze thema’s zijn opgenomen in bijlage 1.

### 1.3 Onderdelen breed gesprek

In figuur 1.1 is de werkwijze visueel weergegeven. In de praktijk overlappen de onderdelen elkaar. De werving en deskresearch lopen bijvoorbeeld langer door, terwijl delen van de analyse al eerder plaatsvinden.

**Figuur 1.1** onderdelen breed gesprek



De informatiebronnen voor het samenstellen van het eindrapport zijn:

- deskresearch;
- groepsgesprekken met actoren, belangenbehartigers, gemeenten en swv;
- thematische groepsgesprekken met de actoren in het onderwijs ( schoolbestuurders, schoolleiders, intern toezichthouders, (g)mr-leden, leraren, ouders en vo-leerlingen);
- schoolgesprekken ‘whole system in the room’ met alle geledingen binnen de schoolorganisatie;
- werkconferentie.

### 1.4 Leeswijzer en aard voortgangsrapportage

In deze tussenrapportage geven we in hoofdstuk 2 een beeld van de projectvoortgang en een ruwe indruk uit de groepsgesprekken die in december 2022 en begin januari 2023 zijn gevoerd. In hoofdstuk 3 volgt een overzicht van de bevindingen uit de deskresearch tot nu toe. Voor de bevindingen uit de gesprekken en de deskresearch geldt dat het ‘werk in uitvoering’ is. We komen daar in de volgende hoofdstukken op terug.

**Voortgang**

**2**



## 2 Voortgang

### 2.1 Voortgang

We bespreken de voortgang per onderdeel en gaan achtereenvolgens in op de deskresearch, de groeps-gesprekken en de voorbereiding van de eindconferentie. Tot slot beschrijven we enkele eerste indrukken uit de groeps-gesprekken die in december 2022 en begin januari 2023 hebben plaatsgevonden.

#### Deskresearch

Op basis van literatuursuggesties vanuit ons wetenschappelijk panel, het ministerie van OCW en een eigen literatuur-search is per thema een overzicht gegeven van de belangrijkste begrippen en ontwikkelingen. Half januari is dat overzicht besproken met het wetenschappelijk panel (wp). Dat leverde per thema nieuwe inzichten op. Een deel van de aandachtspunten van het wp is al verwerkt in hoofdstuk 3 van deze rapportage. Een deel vraagt om een nadere duiding van de bevindingen, ook in relatie met de uitkomsten van de gesprekken. Daarvan doen we verslag in het concepteindrapport.

#### Overzicht gesprekken

##### Gesprekken met actoren

In tabel 2.1 zijn de tussen 23 november 2022 en 12 januari 2023 geplande en gevoerde gesprekken met actoren weergegeven met daarbij de (verwachte) deelnemersaantallen. In de tabel zien we dat er tot en met 12 januari 24 gesprekken zijn gepland met in totaal 131 aanmeldingen.

**Tabel 2.1 Geplande en gevoerde brede gesprekken tussen 23 november 2022 en 12 januari 2023, met daarbij nog te voeren gesprekken tot en met 13 februari 2023**

	Geplande gesprekken	Aanmeldingen	Gevoerde gesprekken	Aanwezigen	Nog te voeren gesprekken	Aanmeldingen
(g)mr-leden	4	43	4	31	1	12
Intern toezichthouders	5	5	3*	6	2	0
Onderwijspersoneel	2	19	2	7	3	18
Ouders	4	11	3	10	2	7
VO-leerlingen	5	33	5	34	0	0
Schoolbestuurders	2	10	2	10	3	27
Schoolleiders	2	10	2	7	3	27
Belangenbehartigers	x	x	x	x	5	32
<b>Totaal</b>	<b>24</b>	<b>131</b>	<b>21</b>	<b>105</b>	<b>19</b>	<b>123</b>

Bron: Regioplan/CAOP

\* Deze gesprekken hebben digitaal plaatsgevonden.

Inmiddels zijn 21 gesprekken gevoerd met verschillende actoren. Het totaal aantal deelnemers (105) dat daadwerkelijk heeft deelgenomen aan de geplande gesprekken is lager dan vooraf werd verwacht (131). Met name bij de (g)mr-leden en het onderwijspersoneel is sprake geweest van *no-show*. Bovendien verliep de werving voor intern toezichthouders moeizaam, ondanks alle inspanningen. Gezien het lage aantal aanmeldingen is uiteindelijk besloten om de drie gesprekken voor de intern toezichthouders digitaal te organiseren. Ook ouders (niet specifiek mr) blijken moeilijk te bewegen tot deelname aan de gesprekken.

In de maanden januari en februari zullen nog 19 gesprekken met actoren gevoerd worden. Voor die gesprekken zijn er op het moment van schrijven 123 aanmeldingen. Werving vindt nog steeds plaats, er worden verschillende nieuwsberichten uitgezet. Dat gebeurt onder andere via eigen kanalen, bij VTOI en OCW.

##### Schoolgesprekken 'Whole system in the room'

Naast de gesprekken met dezelfde soort actoren vanuit verschillende organisaties, worden ook gesprekken gevoerd met verschillende actoren vanuit dezelfde onderwijsorganisatie. Het is de bedoeling dat in deze 'whole system in the room'-gesprekken zowel leerlingen, ouders, docenten, schoolleider, bestuur,

(g)mr als intern toezicht vertegenwoordigd zijn. Deze gesprekken vinden op de deelnemende scholen plaats in de periode van januari 2023 tot en met maart 2023. De werving gebeurt op verschillende manieren (oproepen in de groepsgesprekken, benaderen eigen netwerk, telefonische benadering et cetera). Momenteel wordt contact onderhouden met negentien scholen verspreid over het land. De stand van zaken op het moment van schrijven:

- Met vier scholen is een datum vastgelegd. Het eerste gesprek vindt plaats op 30 januari in Delft.
- Vijftien andere scholen hebben gezegd te willen deelnemen aan deze gesprekken. Met deze scholen worden datumopties besproken.

De voorbereidingen op de ‘whole system in the room’-gesprekken zijn in volle gang.

### *Gesprekken met gemeenten en samenwerkingsverbanden*

Ook de werving voor de gesprekken met gemeenten en samenwerkingsverbanden loopt. Er is contact met een vertegenwoordiger van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) over de organisatie van een of meer gesprekken. Nadere afstemming is daar nog nodig om tot concrete afspraken te komen. Ook wordt contact onderhouden met een samenwerkingsverband dat interesse heeft en wil deelnemen aan de gesprekken. Verwacht wordt dat de gesprekken met gemeenten en samenwerkingsverbanden eind februari en maart zullen plaatsvinden.

### **Vorbereiding eindconferentie**

Inmiddels hebben verschillende interne en externe overleggen over de voorbereiding en inrichting van de conferentie plaatsgevonden. Het programma van de conferentie is inmiddels bekend, net als locatie, tijdstip, sprekers en dagvoorzitter. Ook de communicatie met betrekking tot de eindconferentie is gestart. De informatie over de conferentie wordt ook in de nieuwsbrief van OCW opgenomen. Belangstellenden kunnen zich al inschrijven: in totaal hebben 236 personen zich aangemeld. Deze belangstellenden, veelal ook deelnemers aan de gesprekken, ontvangen binnenkort een uitnodiging.

## **2.2 Eerste indrukken uit gesprekken met actoren**

We geven hieronder ter illustratie van de ervaringen uit de eerste gesprekken een beknopte bloemlezing van uitkomsten. We benadrukken dat het hier gaat om eerste indrukken en dat de informatie ook zo geïnterpreteerd moet worden. Het is niet verantwoord en niet wenselijk om aan deze informatie conclusies te verbinden. Voor een evenwichtig beeld zijn meer gesprekken met meer actoren over meer thema's én een nadere analyse nodig. Bij het schrijven van deze voortgangsrapportage hebben we vooral zicht op de uitkomsten uit de groepsgesprekken die in december en begin januari gevoerd zijn. Het gaat dan om groepsgesprekken met ouders, vo-leerlingen, schoolleiders, (g)mr-leden;<sup>1</sup> en bestuurders.

### **Algemene indruk actorgesprekken**

De gesprekken zijn naar onze mening waardevol en rijk aan informatie. De gesprekken zijn constructief en er wordt onder meer gesproken over eigen ervaringen, wensen, zorgen en mogelijke oplossingen. Onze algemene indruk uit de eerste gesprekken is dat de ervaringen van de betrokkenen variëren, dat perspectieven kunnen wisselen en niet altijd verenigbaar zijn en dat theorie en praktijk sterk uit elkaar kunnen lopen.

Niet alleen leveren de gesprekken een schat aan informatie op, ook horen we na afloop van de sessies terug dat deelnemers het brede gesprek waarderen en het nuttig vinden om deel te nemen. Deelnemers zijn positief over de mogelijkheid om met elkaar van gedachten te wisselen en ervaringen te delen en om mee te denken over de thema's en een eventuele boodschap mee te geven aan het ministerie van OCW. Interessant is ook dat verschillende actoren erop wijzen dat volgens hen de oplossing niet per se ligt in (meer) regelgeving vanuit de rijksoverheid.

<sup>1</sup> Hierbij gaat om personeelsleden en ouders en in een enkel geval om een leerling.

## Eerste indrukken per actorgroep

### Ouders

- De deelnemende ouders, die nooit in een mr hebben gezeten, zijn onbekend met de rechten en plichten van de mr en het jaarplan.
- De deelnemende ouders ervaren weinig invloed op de scholen in het basis- en voortgezet onderwijs. Dit zit hem vooral in dat ze vaak niet weten wat met de inbreng van ouders gebeurt (de navolging). Schoolleiders en ouders in de mr geven vaak geen terugkoppeling (informatievoorziening). Wanneer de deelnemende ouders betrokken worden voor toetsing of raadpleging willen ze graag meer inzicht in wat de schoolleider met de input doet.
- De deelnemende ouders vinden het belangrijk dat naast het perspectief van de leraren en leerlingen het perspectief van de ouders wordt meegenomen in beslissingen, ter toetsing of raadpleging. De ouders willen vooral graag directe zeggenschap hebben op bepaalde thema's, zoals de NP Onderwijsgelden.
- In het voortgezet onderwijs vinden de deelnemende ouders het vooral belangrijk dat leerlingen inspraakmogelijkheden hebben. De deelnemende ouders voelen meer afstand tot de vo-scholen en zien daarom daar een grotere rol voor leerlingen weggelegd. Ze worden wel graag geïnformeerd, via informatieavonden en de mail.
- Volgens de deelnemende ouders speelt de schoolleider een grote rol in de ouderbetrokkenheid. Het is belangrijk dat deze ervoor openstaat. Een deel van de deelnemers ervaart dat zij door hun schoolleider worden weggezet als 'kritische ouder'. De ouderraad wordt als een laagdrempelige manier van betrokkenheid gezien, maar waarin weinig invloed kan worden uitgeoefend.

### Vo-leerlingen

- De deelnemende leerlingen zeggen een of twee leerlingen te kennen die in de leerlingenraad zitten, maar niet te weten wie de rest van de leden zijn. Ze stellen dat vooral de leerlingen in de bovenbouw hierin zitten. Hetzelfde geldt voor de medezeggenschapsraad. Ook weten zij niet wat de leerlingenraad en de leerlingen in de mr doen, welke thema's zij bespreken. Ze zouden meer inzicht willen hebben in wat zij bespreken, wanneer zij dit doen en wat hieruit voorkomt. De leerlingenraad zou zich volgens de deelnemende leerlingen meer kunnen profileren.
- De deelnemende leerlingen hebben het gevoel weinig inspraak te hebben op hun school. Dit komt vooral doordat zij alleen via formele manieren invloed kunnen uitoefenen. Zij zouden graag ook via informele wegen invloed willen hebben, via bijvoorbeeld enquêtes en bijeenkomsten met de schoolleider. Er wordt volgens de leerlingen zelden naar hun mening gevraagd.
- De deelnemende leerlingen zouden meer invloed willen hebben op de kwaliteitszorg (hoe kunnen de lessen worden verbeterd?), maar ook op de besteding van de NP Onderwijsgelden en het rooster.

### Schoolleiders

- De deelnemende schoolleiders ervaren professionele ruimte van hun schoolbestuur. Ze hebben invloed op de bedrijfsvoering, het personeelsbeleid, de professionalisering van de onderwijsmedewerkers en het ontwerpen van de onderwijsprocessen. Het bestuur bepaalt de kaders en fungeert als critical friend.
- Een deel van de deelnemende schoolleiders vindt de ouders in de mr niet voldoende deskundig. Hierdoor zijn ze volgens hen veel tijd kwijt aan hen meenemen in bijvoorbeeld de financiën of het roosterbeleid. Ook ervaren ze dat zij soms geen doorzettingskracht/slagkracht hebben, doordat zij geen formele positie hebben. Die bemoeilijkt volgens hen soms het nemen van beslissingen.
- Een deel van de deelnemende schoolleiders maakt zich zorgen over dat hun positie minder sterk wordt als de positie van de mr sterker wordt. Vooral omdat zijzelf geen formele positie hebben.
- De deelnemende schoolleiders hebben een voorkeur voor instemmingsrecht voor gmr in plaats van mr, omdat op het niveau van het schoolbestuur de hoofdlijnen worden bepaald. Op mr-niveau zien schoolleiders meer in voorlichting van ouders; waarom worden bepaalde keuzes gemaakt?
- De betrokkenheid van leerlingen wordt door de deelnemende schoolleiders als zeer belangrijk en waardevol gezien.

- Een aantal deelnemende schoolleiders zegt de gesprekken met de Inspectie van het Onderwijs te missen. Zij zien de inspectie als een waardevolle sparringspartner op onderwijskundig vlak. Ze zien ook mogelijkheden in collegiale visitaties met andere schoolleiders.

### Bestuurders

- Een deel van de bestuurders vindt dat er onterecht een idee is ontstaan dat het overall mis is op de scholen en dat nu de nadruk wordt gelegd op controle van en wantrouwen tegenover bestuurders. Dat zou ook geleid hebben tot de ‘verkeerde taal’ over bestuurders. Ook ervaren zij dat bestuurders als groep bij beleidswijzigingen door het ministerie gepasseerd worden en te weinig worden gehoord.
- Bij de deelnemende bestuurders leven zorgen over het beleggen van bevoegdheden op een lager niveau terwijl de (eind)verantwoordelijkheid bij het bestuur blijft. Over de wijze waarop men aankijkt tegen de eindverantwoordelijkheid en ‘wie waarover gaat’ verschilt men overigens van mening. Daarbij is een verschil in manier waarop men omgaat met de formele kant en de invulling in de praktijk.
- Over de rol van de bestuurder als spin in het web en bewaker van de kwaliteit van de organisatie wordt onder meer gezegd: *“de bestuurder moet zijn eigen tegenkracht organiseren, dat moet je niet van de gmr laten afhangen. Als je dat goed wilt doen kost dat veel moeite en het vraagt om een betere facilitering.”* Suggesties op dat vlak zijn een vacatievergoeding voor de oudergeleding en het breder stimuleren van deelname.
- Een deel van de bestuurders heeft moeite met het organiseren van kwalitatief goede medezeggenschap. Een knelpunt is het vinden van ouders voor de gemeenschappelijk medezeggenschapsraad. De gmr is voor veel ouders ‘erg ver weg’ en ook inhoudelijk ingewikkeld, volgens de bestuurders. Men ziet verschillen in deelname(bereidheid) per onderwijssoort en -type en het soort medezeggenschap (lokaal mr en overkoepelend gmr).
- De bestuurders constateren dat de politiek zoekende is om schoolleiders een positie te geven in de medezeggenschap. Nu worden schoolleiders in verschillende regelingen rechtstreeks aangesproken, maar misschien kan, zo opperen enkele bestuurders, de positie van de schoolleider beter worden geformaliseerd door wettelijke vereisten aan het managementstatuut te stellen.
- Tegelijk wordt gewaarschuwd voor te veel formalisering. Medezeggenschap moet niet als een log orgaan worden opgetuigd, waardoor het een belemmering vormt voor de (vereiste) dynamiek in de scholen.
- Vanuit besturen wordt soms ook gewezen op juridisch-organisatorische aandachtspunten, bijvoorbeeld het brinniveau als het formele uitgangspunt voor de medezeggenschap. Dat niveau sluit, zeker in het voortgezet onderwijs, niet altijd aan bij wat in de praktijk als eenheid van school ervaren wordt. Een ander voorbeeld is de complexiteit van de juridische kaders voor integrale kindcentra (IKC’s) en de gevolgen die dat heeft voor onder meer de inrichting van de medezeggenschap.

### (G)mr-leden

- Bij verschillende deelnemers vanuit de (g)mr’s heerst het gevoel dat (g)mr-leden het als ‘amateurs opnemen tegen professionals’. Het volgende citaat is daarbij illustratief: *“Beslissingen die wij nemen hebben best wel ver-dragende consequenties voor de werkzaamheden van collega’s. Ik ervaar dat als een druk. En ik mag dat doen op basis van 100 uur per jaar terwijl ik tegenover iemand sta die in twee weken ook die 100 uur doet. Volgens de wet ben je misschien gelijk en volgens de theorie gelijkwaardig, maar in de praktijk voelt het zo niet.”*
- Het professioneel handelen zou volgens de (g)mr-deelnemers toenemen met meer tijd voor de uitvoering van de taken en betere informatie.
- Nu zijn mr’s nog vaak afhankelijk van wat er vanuit het bestuur wordt doorgestuurd. Een suggestie van een van de gesprekken is om iedere raad ook direct op de hoogte te brengen van relevante ontwikkelingen. Dat zou kunnen wanneer elke (g)mr een gezamenlijk mailadres heeft dat geregistreerd is bij het ministerie van OCW.
- De brief van de minister die direct gericht was aan de medezeggenschapsraden in het kader van het NPO werd door deelnemers als positief ervaren.
- Ook wordt de suggestie gedaan om vanuit de overheid naast de sectorraden en vakbonden een orgaan of klankbordorganisatie specifiek voor mr’s op te richten.

- Naast tijd en informatie gaat het in de gesprekken ook over de tijdigheid van informatielevering en eerder meegenomen worden in het overleg. Te vaak gebeurt het volgens deelnemers dat een voorgenomen besluit wordt voorgelegd en dat je daar als (g)mr op het laatste moment "*in een keer iets van moet vinden*". Dan fungeert de medezeggenschap vooral als 'slagboom' bij een beslissing en kan het beeld ontstaan dat de (g)mr altijd alleen maar aan het remmen is.
- Deelnemers beoordelen de trend dat de (g)mr in het beleid serieuzer wordt neergezet als positief. Het maakt hun positie formeel sterker. Tegelijk wordt opgemerkt dat de formele route minder nodig zou zijn wanneer het adviesrecht van de mr serieuzer genomen zou worden.
- Naast de formele medezeggenschap wordt ook gewezen op het belang van andere vormen van uitwisseling binnen de school. Hier worden voorbeelden gegeven zoals wekelijkse directielunches waar personeel en leerlingen aan kunnen schuiven en/of voor uitgenodigd worden.
- Deelname van ondersteunend personeel wordt als belangrijk gezien, omdat die vanuit een ander perspectief naar school kijken. In een verplichte zetel zien de deelnemers niets omdat dat voor extra organisatorische moeilijkheden kan zorgen (o.a. werving).
- Tot slot vragen de deelnemende (g)mr-leden ook aandacht voor de rol van de schoolleider in relatie tot de medezeggenschap en de kennis die zij hebben over hoe om te gaan met de medezeggenschap.

# Bevindingen desk- research

# 3

## 3 Bevindingen deskresearch

### 3.1 Inleiding

*In dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen uit de deskresearch. Dit hoofdstuk heeft een beschrijvend karakter. Nadere duiding van de bevindingen uit de deskresearch en een verbinding met de gevoerde gesprekken zijn hier niet in opgenomen. Die komen aan de orde in het concepteindrapport dat in april wordt opgeleverd.*

Binnen het brede gesprek governance en (mede)zeggenschap zijn door het ministerie van OCW vijf thema's onderscheiden die onderling met elkaar samenhangen. In gewijzigde volgorde gaat het om de volgende thema's:

- governance (structuur) schoolorganisaties;
- verantwoording;
- versterken zeggenschap;
- rol en positie van de schoolleider;
- investeringen naar de klas.

De hoofdvraag voor het brede gesprek is in hoeverre de huidige rollen en verantwoordelijkheden in en om scholen in het funderend onderwijs toekomstbestendig zijn. In dit stuk gaan we vooral in op de huidige situatie en recente ontwikkelingen. In de volgende paragrafen introduceren we de thema's en beschrijven – op basis van de onderzoeksliteratuur – beknopt de belangrijkste inzichten en ontwikkelingen. Bij de beschrijving van de thema's zullen we telkens ongeveer de volgende indeling volgen:

1. definities en achtergronden;
2. ontwikkelingen;
3. aandachtspunten en verbetermogelijkheden.

De inrichting en de omvang van de bespreking verschillen per thema. Het thema governance wordt vanwege het overkoepelende karakter bijvoorbeeld uitgebreider besproken dan het thema 'investeringen naar de klas'. In de literatuurverkenning is gebruikgemaakt van suggesties vanuit ons wetenschappelijk panel, het ministerie van OCW en een eigen literatuur-search. De nadruk lag daarbij op stukken die betrekking hebben op de Nederlandse situatie. We benadrukken dat het hier gaat om een schets; we hebben niet de intentie om hiermee een uitputtend literatuuroverzicht te geven.

### 3.2 Governance

#### Wat wordt verstaan onder governance?

Wetenschappers zien in het denken over sturen in het onderwijs een spanning tussen centraal en decentraal. (Honingh & Stevenson, 2020, Waslander & Pater 2017). Waslander en Pater (2017) beschrijven de spanning tussen de uiterste vormen van sturing als volgt: *“De realiteit is dat nóch de traditionele centrale sturing door de overheid, nóch de marktwerking van New Public Management een antwoord zijn op de complexiteit van de meeste beleidssystemen en de onvoorspelbaarheid van sturing. Sturen vanuit één centrum (de traditionele overheid) of met één logica (marktwerking) is niet langer mogelijk.”*

Als mogelijk alternatief wordt New Public Governance genoemd: *“Vanaf het begin van deze eeuw is er een nieuwe benadering van governance ontstaan die wel wordt aangeduid als New Public Governance (NPG). NPG gaat om met complexiteit, door ruimte te laten voor zelforganisatie; verticaal hiërarchisch bestuur wordt aangevuld met afstemming in horizontale netwerken met verschillende machtscentra (Thompson et al., 1991; Hufen & Ringeling, 1990). Pluraliteit is een sleutelbegrip in NPG, publieke diensten komen tot stand door de bijdragen van verschillende onderling verbonden actoren.”*

Het genoemde good governance of 'goed bestuur' is een breed begrip dat op verschillende manieren wordt gedefinieerd. In een brief aan de Tweede Kamer werd in 2008 voor het onderwijsveld als volgt

omschreven:<sup>2</sup> *“Goed bestuur kan in de breedste zin worden geïnterpreteerd als een opvatting over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen al diegenen die (kunnen) bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs. Goed bestuur gaat in die interpretatie over de rol en positie van docenten, managers, bestuurders, toezichthouders, ouders, leerlingen en studenten. [...] Goed bestuur gaat daarmee ook over de relatie tussen de minister, en namens hem de Inspectie van het onderwijs, tot de bovengenoemde partijen. Goed bestuur gaat over de verhoudingen tussen de direct betrokkenen bij het proces in en rond de school en om nog preciezer te zijn: om een goed evenwicht in de bevoegdheden en rollen van deze partijen. In het debat over goed bestuur wordt dit geduid als een systeem van checks and balances, waarin zowel de betrokkenen in en rond de school als de inspectie een rol spelen.”* Bron: Brief aan de Tweede Kamer, Governance in het onderwijs (d.d. 1 februari 2008)

Belangrijke elementen in deze definitie zijn de betrokkenheid van de verschillende actoren, een systeem van checks en balances en de verbinding met de kwaliteit van onderwijs. Kernactiviteiten daarbij zijn sturen, beheersen, toezichthouden en verantwoorden (Algemene Rekenkamer, 2008). Goed bestuur is volgens de Algemene Rekenkamer *“een goede afstemming tussen sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden binnen en tussen organisaties die publieke taken uitvoeren. Goed bestuur helpt instellingen die in het publieke domein opereren om te gaan met de soms tegenstrijdige eisen van de overheid enerzijds en kritische klanten anderzijds. Het is daarmee onderdeel van het systeem van checks and balances: de instrumenten die het bestuur van een organisatie ‘bij de les houden’ en prikkelen tot presteren.”* Algemene Rekenkamer (2008). Goed bestuur in uitvoering.

Goed bestuur kunnen we opvatten als het besturingsproces in ruime zin waaronder ook het intern en extern toezicht, medezeggenschap en verantwoording vallen. Het idee is dat de ontwikkeling van governance in het onderwijs zou moeten bijdragen aan verbetering van financiën, huisvesting, personeelsbeleid en uiteindelijk zou moeten zorgen voor betere leerprestaties van leerlingen. Scholen zouden beter op de hoogte zijn van de lokale context en de behoeften die daarin leven, waardoor zij hier beter op kunnen aansluiten (Neeleman, 2019). Daarnaast zou meer autonomie samengaan met een sterker ervaren van verantwoordelijkheidsgevoel voor het gevoerde beleid (Honingh & Van Thiel, 2014).

### Ontwikkelingen: inrichting en ontwikkeling governance Nederlandse onderwijs

De afgelopen decennia is in veel landen, waaronder Nederland, sprake van schaal- en autonomievergroting, deregulering en decentralisering (Hooge et al., 2015; Frissen et al., 2016). Deze ontwikkeling wordt ook wel aangeduid als een proces van overheidssturing naar ‘governance’. In het onderwijs betekent dit dat de macht is verdeeld en verspreid over meerdere actoren en besturing van de onderwijsorganisatie een gezamenlijke activiteit (Hooge et al., 2015). Ook de invoering van de lumpsumfinanciering speelde hierin een rol. In 1996 stapte het voortgezet onderwijs over van declaratiebesteding naar lumpsumfinanciering. Voor het primair onderwijs was dat in 1998 gepland, maar de aard van de sector met relatief veel kleine besturen en de complexiteit van het overgangsproces zoals ervaren in het vo maakte dat de feitelijke invoering pas in 2006 plaatsvond. Sinds het begin van deze eeuw hebben er verschillende veranderingen plaatsgevonden die te maken hebben met of invloed hebben gehad op governance. Zo zijn de VO-raad en de PO-Raad opgericht die een belangrijke rol speelden bij de totstandkoming van de codes voor goed bestuur.

Er zijn wetswijzingen geweest op relevante terreinen, zoals de herziening van de Wet medezeggenschap op scholen (2007) en invoering van de wet Goed Onderwijs Goed Bestuur (2010). Met deze wet voerde de overheid een verplichte scheiding tussen bestuur en toezicht in het funderend onderwijs in, om het bestuur en toezicht te verbeteren. Hiervoor was een heldere verdeling tussen de taken en bevoegdheden van schoolbestuurders en toezichthouders nodig. In 2014 kwam de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) met het advies om de interne checks and balances binnen semipublieke organisaties te versterken. Het ministerie van OCW bracht toen voor de onderwijssector de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (gmr) in positie. Waar voorheen veel aandacht was voor de relatie tussen bestuur en toezicht, kwam beleidsmatig steeds meer aandacht voor rol en de positie van de medezeggenschap. In 2017 trad dan ook de Wet versterking bestuurskracht in werking. Deze veranderde een

<sup>2</sup> De begrippen ‘(good) governance’ en ‘goed bestuur’ worden in praktijk door elkaar gebruikt. Ook in deze tekst worden, afhankelijk van de context, beide termen gebruikt.



aantal governancebepalingen in de onderwijswetten, waardoor de gmr (op papier) sterker in positie werd gebracht. Vanuit beleid is nog steeds aandacht voor het versterken van de positie van de gmr, gezien de politieke discussies over het instemmingsrecht van medezeggenschapsraden op de begroting. Naast wettelijke aanpassingen zijn er ook verschillende initiatieven gestart om de medezeggenschap in het funderend onderwijs te ondersteunen, zowel vanuit (vak)organisaties en het ministerie van OCV apart als in gezamenlijk verband. Een voorbeeld van een gezamenlijke aanpak is het initiatief ‘Sterk medezeggenschap’ dat een opvolger is van het project ‘Versterking medezeggenschap’.<sup>3</sup>

We gaan nu nader in op de ontwikkeling van governance binnen schoolorganisaties en het ontstaan van de zogenaamde govenancedriehoek en de ontwikkeling van de drie actoren daarbinnen.

### *Governancedriehoek*

In het funderend onderwijs is er een *governancedriehoek* ontstaan van: bestuur, interne toezichthouder en medezeggenschap. Deze moeten elkaar in balans houden als het gaat om *check and balances*. Onder dit beleidsmatig ontwerp liggen veronderstellingen over de werking besloten, de vraag is hoe deze *governance* driehoek in de praktijk functioneert. Hoe kunnen de partijen samenwerken in de driehoek, zodat dit meerwaarde oplevert voor de onderwijsorganisatie, zoals een hogere onderwijskwaliteit? Tegelijkertijd ontstaan er steeds vaker informele, tijdelijke vormen van medezeggenschap binnen schoolorganisaties, constateren Honingh en collega’s (2017). Dit vraagt volgens hen ook om opnieuw te kijken hoe de (mede)zeggenschap en (mede)verantwoordelijkheid in het onderwijs wordt georganiseerd. We gaan nu kort in op de drie actoren binnen de driehoek en enkele voor hen relevant ontwikkelingen.

### *Zwaartepunt: de bestuurder*

Onderwijsorganisaties zijn wettelijk verantwoordelijk voor de borging van de onderwijskwaliteit (Honingh, Nolen & Van der Sluis, 2022). Professionele schoolbestuurders vertegenwoordigen de onderwijsorganisaties en leggen verantwoording af aan intern toezichthouders. De schoolbestuurders dragen zorg voor de optimale ontwikkeling en de prestaties van leerlingen van de scholen die onder hen vallen. Zij worden hierop door de overheid en Inspectie van het Onderwijs aangesproken en afgerekend. Het zorg dragen hiervoor is de afgelopen jaren een belangrijke taak voor besturen geworden. Dit is zichtbaar binnen het Vernieuwde Toezicht waarin het bestuur het eerste aanspreekpunt voor de Inspectie van het Onderwijs is geworden in plaats van scholen zelf (Honingh et al., 2020). Voorheen richtten zij zich vooral op de financiële en arbeidsvoorwaardelijke zaken.

Van bestuurders mag volgens commissie-Meurs (2013: in Honingh, Nolen & Van der Sluis, 2022: 78) worden verwacht dat zij “*aandacht besteden aan goed onderwijs, de belangen van stakeholders afwegen en zorg dragen voor een professioneel besluitvormingsproces*”. Ook in de code goed bestuur komt dit terug. Honingh, Nolen en Van der Sluis (2022) constateren echter dat wetgevers, beleidsmakers en betrokkenen moeite hebben om objectief vast te stellen wat de taak van een bestuurder precies omvat, alsook wanneer een bestuurder die taak behoorlijk of goed vervult.

### *Scheiding bestuur en Raad van Toezicht*

In de Wet op het primair onderwijs (Wpo) en Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo) is vastgelegd dat intern toezicht en bestuur gescheiden zijn. Dit houdt in dat een intern toezichthouder toeziet op het beleid en behaalde resultaten van een bestuur (Inspectie van het Onderwijs, 2018). Deze voert hiervoor drie kernactiviteiten uit: informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie. In de relatie tussen toezichthouders en bestuurders blijkt uit onderzoek van Inspectie van het Onderwijs voor toezichthouders een spanning tussen voldoende betrokkenheid en voldoende afstand houden. Aan de ene kant wordt van hen verwacht een klankbordrol voor bestuurders te vervullen en aan de andere kant een controlerende rol. Deskundigen vragen zich dan ook af of dit altijd goed samengaat. Aan de ene kant vraagt het van interne toezichthouders om voldoende afstand te houden om kritisch naar het bestuur te kunnen kijken, aan de andere kant vraagt het om betrokkenheid om als klankbord te kunnen fungeren. Het interne toezicht moet hier een balans in vinden.

<sup>3</sup> Zie voor informatie [www.sterkmedezeggenschap.nl](http://www.sterkmedezeggenschap.nl).

Het scheiden van de functies van bestuur en het intern toezicht is een belangrijk governancebeginsel. Nu het gaat over functiescheiding moeten we ook kort aandacht besteden aan bestuursmodellen, of de vorm waarin bestuur en intern toezicht zijn georganiseerd. Laseur en Nolen (2007) vatten de drie meest voorkomende bestuursmodellen in het onderwijs als volgt samen:

*Bestuur-directiemodel:* in dit model bestuurt het bestuur bestaande uit vrijwilligers doorgaans op hoofdlijnen en oefent een titulaire directie de uitvoerende functie grotendeels uit namens het bestuur. De bestuurders fungeren tevens als interne toezichthouders, maar zijn wel bestuurlijk eindverantwoordelijk.

*Raad van Toezicht-model* (of two tier-boardmodel): kenmerk van dit model is dat de directie zelf is belast met de functie bestuur en daar ook de bijbehorende bestuurlijke verantwoordelijkheid voor draagt. De raad van toezicht is verantwoordelijk voor het interne toezicht. Door gebruikmaking van zijn informatie-, advies- en goedkeuringsrechten, alsmede de werkgeversrol, kan de raad van toezicht zijn toezichthoudende rol vervullen.

*Raad van Beheer-model* (one tier-boardmodel): in dit model bestaat het bestuur uit uitvoerende en toezichthoudende bestuurders. De functiescheiding heeft plaats binnen hetzelfde orgaan. De uitvoerende bestuurder(s) vormt (of vormen) het dagelijks bestuur.

Wat betreft de structurele kant van de functiescheiding zijn er positieve ontwikkelingen geweest. In 2019 hebben alle besturen in het primair onderwijs een vorm van intern toezicht (Oomens & Bremer, 2019). Dat is een verbetering ten opzichte van 2011 toen er bij 5 procent van de po-besturen nog geen sprake van intern toezicht was. Ook de scheiding tussen functies van bestuur en toezicht is toegenomen. Toch is er wat betreft het intern toezicht nog steeds verbetering mogelijk (Inspectie van het Onderwijs, 2018, Huisman e.a. 2020). De Inspectie van het Onderwijs (2018) concludeerde dat er bij de helft van de door hen onderzochte besturen met een functionele scheiding van bestuur<sup>4</sup> en toezicht verbeterpunten zijn. Deze verbeterpunten hebben zowel betrekking op de formele inrichting als op de cultuur en houding. De formele inrichting gaat bijvoorbeeld over onduidelijkheid van bevoegdheden en de vraag wie waarop toeziet. Cultuur en houding zijn volgens de inspectie bepalend voor het *“onafhankelijk en zakelijk functioneren van intern toezichthouders, zoals een onafhankelijke informatievergaring en ruimte nemen voor kritische vragen.”* De inspectie wijst ook op de risico's in dit verband en de rol van de medezeggenschapsraad:

*“Als de cultuur en houding van personen ervoor zorgt dat het intern toezicht niet onafhankelijk genoeg functioneert, ontstaat het risico dat intern toezichthouders hun controlerende rol onvoldoende uitoefenen. Bijvoorbeeld als zij te dicht betrokken zijn bij besluitvorming of bij dagelijkse sturing. Daarnaast is een risico aanwezig als intern toezichthouders niet genoeg betrokkenheid tonen, bijvoorbeeld als zij geen of slechts weinig informatie verzamelen of als er slechts weinig kritische vragen worden gesteld. In een dergelijke situatie is reflectie vanuit de medezeggenschapsraad mede van belang voor intern toezichthouders.”*

#### *Positie van gmr: van tweeluik naar driehoek*

In 2014 kwam de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), na bestuurlijke ontsparingen in de semipublieke sector, met het advies om de interne *checks and balances* binnen semipublieke organisaties te versterken. De WRR constateerde dat in het traditionele tweeluik-model de Raad van Toezicht de primaire tegenspeler is voor professionele bestuurders. Deze kan op voet van gelijkwaardigheid bestuurders ter verantwoording roepen en ingrijpen bij problemen, maar de Raad constateerde dat deze daarbij hulp kan gebruiken. De WRR (2014) stelt dat: *“Bestuurders hebben baat bij interne tegenspelers die de identiteit, doelstellingen en maatschappelijke meerwaarde van de organisatie bewaken. Leden van de raad van toezicht hebben baat bij interne partijen die aanvullende informatie inbrengen daar waar de ‘voelsprietten’ van de raad van toezicht onvoldoende sensitief zijn en die als fire alarm, als interne klokkenluider, kunnen fungeren.”* De WRR adviseerde daarom derde partijen in te schakelen om de bestuurders en de leden van de raad van toezicht scherp te houden.

<sup>4</sup> In het themaonderzoek van de Inspectie van het Onderwijs is er sprake van een functionele scheiding bij het raad van beheer-model (one-tier) en een bestuur-directiemodel of gedelegeerd model. Er is sprake van een organieke scheiding bij het Raad van toezichtmodel (two-tier).

Voor de onderwijssector heeft het ministerie van OCW de gmr in positie gebracht. De relatie tussen het schoolbestuur en de gmr is uiteengezet in de Wet medezeggenschap op scholen; deze beschrijft de spelregels. Daarnaast verplicht deze schoolbesturen en gmr's om de rest uit te werken in een medezeggenschapsstatuut en een gmr-reglement. Hierbij staat vooral het goede gesprek centraal, zodat de inbreng van de gmr daadwerkelijk kan bijdragen aan de kwaliteit van beleids- en besluitvorming. De gmr en het bestuur moeten een open gesprek kunnen voeren over waar de schoolorganisatie voor staat en wat de positie van de ouders, leerlingen en personeel is. Met de Wet Versterking Bestuurskracht sinds 2017 heeft de gmr een aantal bevoegdheden gekregen in relatie met de Raad van Toezicht. Voor de Raad van Toezicht is de gmr een belangrijke informatiebron over hoe het er in de praktijk aan toegaat. Deze kan hierdoor bijvoorbeeld een beter beeld krijgen van hoe het schoolbestuur functioneert. Daarnaast kan de gmr de Raad van Toezicht bevragen hoe deze zijn rollen uitvoert. Zij kunnen dan hun verantwoording in dialoog afleggen. In de praktijk blijken mr's niet altijd goed te kunnen functioneren, door onder andere rolonduidelijkheid, onvoldoende representativiteit en animo en onvoldoende dialoog met de achterban (De Vijlder, 2017). Ook hebben zij vaak een informatieachterstand ten opzichte van een professionele bestuurder of Raad van Toezicht.

## Governance en het vervolg

### *Noodzaak verdere verbetering*

Uit het voorgaande zien we dat er verschillende ontwikkelingen zijn wat betreft governance. De inrichting van de medezeggenschap is formeel verbeterd. Tegelijk is de druk op publieke verantwoording toegenomen als gevolg van ontwikkelingen en discussies rondom de invoering van passend onderwijs, de maatschappelijke opdracht van het onderwijs, de lerarentekorten en teruglopende leerprestaties. Ook zijn in dezelfde periode, weliswaar op kleine schaal, bestuurlijke constructen ontstaan zoals personele unies, holdings en federaties (Bijman e.a., 2020). Deze constructen zijn veelal ontstaan om bovenbestuurlijke samenwerking of samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang vorm te geven. Deze constructen roepen ook nieuwe vragen op over de invulling van medezeggenschap en verantwoording.

Ook zijn er vragen wat betreft het organiseren van kritische medezeggenschap en verantwoording. Uit de monitor goed bestuur primair onderwijs (2019) komt bijvoorbeeld naar voren dat schoolbesturen bij de interne verantwoording in toenemende mate aanlopen tegen het organiseren van kritische medezeggenschap. In 2019 werd dat door 43 procent van de schoolbesturen als probleem ervaren, tegenover 30 procent in 2015. Dat roept vragen op over de organisatie, kennis en ondersteuning van medezeggenschap. Op verantwoording komen we in het volgende thema nog terug.

### *Geen enkele, algemene oplossing*

Er zijn kortom nog voldoende vragen. Duidelijk is wel dat er niet één algemene oplossing voorhanden is. Het onderzoek op het terrein van sturingsrelaties in het onderwijs is gefragmenteerd en is met name op het gebied van doorwerking, naar bijvoorbeeld onderwijskwaliteit, nog beperkt (Honingh e.a. 2022). Het onderzoek dat er wel is wijst vooral op de complexiteit en heterogeniteit, waardoor sturing minder eenvoudig en vastomlijnd is dan wordt aangenomen en dat er niet één effectief ideaalmodel is. Waslander en Pater (2017) schrijven daar onder meer over: *“Sturing is in deze context niet lineair, maar emergent: het ontstaat in de interactie tussen de activiteiten, taken en verantwoordelijkheden van allerlei publieke en private actoren op verschillende posities en verschillende niveaus in het systeem. [...] Hoewel er een groeiende literatuur is over deze nieuwe vormen van governance is er nog steeds weinig begrip van hoe deze emergente vormen van sturing precies werken.”*

Wel wordt er in de literatuur op gewezen dat de ontwikkeling van nieuwe structuren, zoals de formele functiescheiding, niet automatisch leidt tot kwalitatief betere governance. Het gaat niet alleen om de juiste structuur, maar ook over ‘het goede gesprek’ dat daarbinnen gevoerd wordt (Donck & Budding, 2020). Belangrijk voor dat gesprek is de cultuur, maar ook de informatiepositie van de betrokkenen. We daar in het volgende thema over verantwoording dieper op in.

### 3.3 Verantwoording

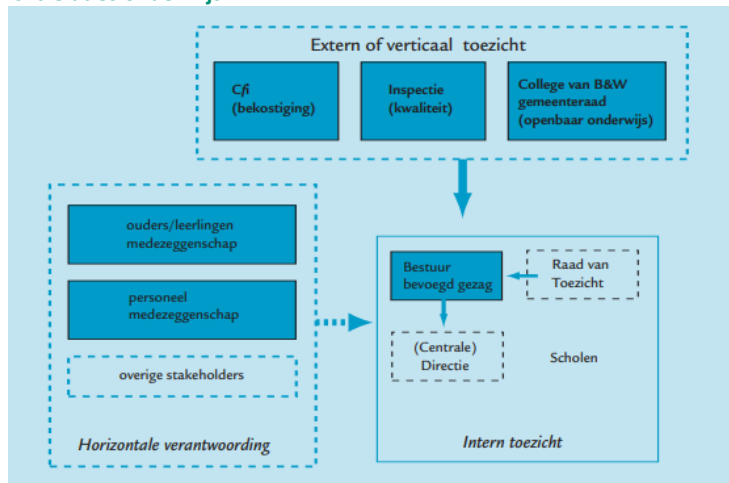
#### Het begrip verantwoording

Bovens en Schillemans (2009) constateren dat het begrip ‘verantwoording’ in het dagelijks spraakgebruik op verschillende manieren wordt gebruikt en dat daardoor spraakverwarring ontstaat. Om die reden geven zij een vrij precieze definitie van verantwoording: *“Er is sprake van verantwoording wanneer er een relatie is tussen een actor en een forum waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te geven over zijn optreden, het forum nadere vragen kan stellen, een oordeel uit kan spreken en dit oordeel consequenties kan hebben voor de actor.”*

In het kort komt verantwoording dan neer op een actor die informatie verstrekt (informereren), waarover het forum vragen kan stellen (debatteren) en vervolgens daarover een oordeel uit kan spreken (sanctioneren). In de context van het onderwijs kunnen afhankelijk van de situatie bijvoorbeeld schoolbestuur, schoolleiding of leraren als ‘actor’ optreden en ouders, medezeggenschapsorganen en het interne of externe toezicht als ‘forum’. Ook kan het forum soms breder geïnterpreteerd worden als bijvoorbeeld gemeente of gemeenschap.

Bij het begrip verantwoord is het handelingsperspectief van de actor het uitgangspunt en het onderscheid zich daarmee van begrippen als ‘controle’ of ‘toezicht’, waarbij het handelingsperspectief van het ‘forum’ het uitgangspunt is. Verantwoording en toezicht kunnen overigens niet los van elkaar worden gezien. De volgende, enigszins gedateerde figuur over toezichtrelaties in het onderwijs laat dat goed zien. Wanneer de pijlen in de figuur worden omgedraaid worden daarmee de verantwoordingsrelaties duidelijk.

Figuur 3.1 Toezichtrelaties onderwijs<sup>5</sup>



Bron: uit Laseur en Nolen (2007). Het moet wel leuk blijven: verantwoordelijkheid, aansprakelijkheid en governance.

Figuur 3.1 laat auch den Unterschied in horizontaler und vertikaler Verantwortung sehen. Horizontale Verantwortung ist die Verantwortung gegenüber dem Personal, den Eltern und anderen Stakeholdern. Die vertikale Verantwortung ist die Verantwortung gegenüber den Überwachungsorganen wie der Inspektion des Unterrichts und der Dienst Ausführung Unterricht. In manchen Fällen ist auch das Konzept der gesellschaftlichen oder öffentlichen Verantwortung. Diese Form kann gesehen werden als eine breitere Form der horizontalen Verantwortung, bei der neben den direkt Beteiligten (wie Schülern und Eltern) auch alle gesellschaftlichen Organisationen oder die Gesellschaft als Ganzes einbezogen werden.

Verantwortliche können an verschiedenen Teilen des Auftretens des Akteurs beteiligt sein. Durch Bovens und Schillemans wird hier ein Unterschied zwischen finanzieller, prozessmäßiger und programmatischer Verantwortung gemacht. Schulorganisationen sind sich über verschiedene Teile und unter verschiedenen Bedingungen zu verantworten. Als Beispiel werden genannt die Feststellungen von:

<sup>5</sup> Het in figuur 1 genoemde Cfi is de voorloper van de huidige Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

- jaarverslag en jaarrekening (jaarlijks door het bestuur);
- een schoolplan en schoolgids (minimaal een keer in de vier jaar);
- een werkverdelingsplan (jaarlijks);
- de voortgang van leerlingen (volgens eigen systematiek).

Naast deze stukken is er natuurlijk ook de verantwoording aan de onderwijsinspectie (op basis van het toezichtskader) en de mogelijkheid om via informatiekanalen (website, nieuwsbrieven) en gesprekken met stakeholders verantwoordingsinformatie te delen.

### Ontwikkelingen in de verantwoording

Met de grotere bestedingsvrijheid van de lumpsumfinanciering groeide ook het belang van een goede verantwoording, zowel op het financiële vlak als over de onderwijsresultaten (Frissen e.a., 2015). Verantwoording is ook onlosmakelijk verbonden met governance. De volgende toelichting in een Kamerbrief over governance illustreert dat:

*“Essentieel voor het systeem van checks and balances is de verantwoording door het bestuur aan de inspectie en aan de direct betrokkenen bij het onderwijs. De verplichte schoolgids als verantwoordingsdocument in het funderend onderwijs en het jaarverslag dat voor alle sectoren is voorgeschreven, geven daaraan uiting. Deze verantwoording legt ook het fundament onder de maatschappelijke dialoog met de omgeving van de school. Een betekenisvolle maatschappelijke dialoog over wat er van het onderwijs kan en mag worden verlangd is immers afhankelijk van een goede inhoudelijke verantwoording, zowel horizontaal binnen de onderwijsinstelling, als verticaal naar de Inspectie van het onderwijs. In deze dialoog worden ook andere partijen dan de «intern-belanghebbenden» (ouders, leerlingen, deelnemers en personeel) betrokken, zoals de gemeenten en in het beroepsonderwijs het bedrijfsleven.”*

Bron: Brief aan de Tweede Kamer, Governance in het onderwijs (d.d. 1 februari 2008)

In de brief wordt naast de verticale verantwoording ook het maatschappelijke belang van een goede horizontale verantwoording benadrukt. Interessant is om te kijken naar de ontwikkelingen sinds het verschijnen van de brief.

Van Montfort en Bokhorst (2019) zien verschillende ontwikkelingen op het terrein van verantwoording, waaronder:

- **Verbreiding van verantwoording.** De verticale verantwoording naar inspectie en het ministerie van OCW wordt vaker aangevuld met horizontale verantwoording naar onder andere intern toezicht, ouders, gemeenten en andere stakeholders of belangstellenden.
- **Nieuwe informatiekanalen.** Naast het jaarverslag en verantwoording aan de Inspectie van het Onderwijs zijn websites als Scholen op de kaart<sup>6</sup> ontstaan.
- **Verantwoording als onderdeel van goed bestuur.** Het besef dat verantwoording niet op zichzelf staat, maar onderdeel is van de cyclus ‘sturing, bedrijfsvoering, verantwoording en toezicht’ neemt toe. Dat verantwoording niet als extra wordt gezien, maar als onderdeel van het reguliere werkproces en ondersteunend aan het primaire proces.
- **Verantwoording niet alleen als achteraf legitimeren, maar ook als luisteren en leren.** Vaker wordt verantwoording ingezet om belanghebbenden uit te nodigen om feedback te geven en verbetervoorstellen te doen. Verantwoording als deel van een ‘horizontale dialoog’.

De eerste twee ontwikkelingen sluiten aan bij de grotere verantwoordelijkheid die de lumpsum met zich meebrengt en kunnen geschaard worden onder noemers als informatie leveren of het vergroten van transparantie over de werkwijze en uitkomsten. De laatstgenoemde ontwikkelingen gaan veel meer over een andere omgang met verantwoording, over een verantwoording die meer is ingebed in het werkproces en over verantwoording zien als een methode voor verbetering. Een kwantitatief beeld van deze ontwikkelingen is niet te geven. Wel is duidelijk dat de ontwikkeling op de laatste onderdelen langzaam gaat. Van Montfort en Bokhorst (2019) stellen: *“In de praktijk is verantwoording nog vaak een sluitpost, een verplicht nummer en iets dat niet of slechts losjes verbonden is met leren en verbeteren.”*

Wat betreft de verantwoording van middelen in het onderwijs is de Algemene Rekenkamer in de afgelopen jaren kritisch geweest. Recent bijvoorbeeld over de besteding van de middelen in het kader van het

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld <https://scholenopdekaart.nl>.

Nationaal Programma Onderwijs (Algemene Rekenkamer, 2022). De Algemene Rekenkamer concludeert dat de effectiviteit van de ingezette middelen niet vastgesteld kan worden omdat de link tussen geld, interventies en resultaten ontbreekt. De scholen hebben volgens de rekenkamer de hoofdlijnen op eigen wijze vormgegeven in hun jaarverslag, terwijl met een gestandaardiseerd arrangement meer inzicht gerealiseerd had kunnen worden.

### Mogelijke verbetering: Inbedding verantwoordelijkheid in de sturingscyclus

De eindconclusie van Van Montfort en Bokhorst is overigens positief van aard: *“...we concluderen dat de kloof tussen theorie en praktijk groot is. Tegelijkertijd zagen we dat er vanuit de politiek (en vanuit kritische bonden en leraren) druk wordt uitgeoefend om de transparantie en de publieke verantwoording te verbeteren. Het is naar onze mening mogelijk om aan deze roep te voldoen en tot een betekenisvolle en bruikbare verantwoording te komen die ook daadwerkelijk bijdraagt aan leren en beter presteren. Maar dat kan alleen vanuit een brede en dynamische visie op verantwoording. Dat wil zeggen een visie op verantwoording die de verschillende functies die verantwoording heeft respecteert en die verantwoording ziet als onderdeel van een sturingscyclus, dus niet als een ‘stand alone’ activiteit”.*

In het ideale geval zou de uitkomst van verantwoording dus het begin zijn van een gesprek met belanghebbenden en toezichthouders die vervolgens weer input geeft voor de volgende sturingscyclus. Een dergelijke beleidsrijke en geïntegreerde verantwoording waarin geld en resultaten bij elkaar komen vereist volgens Van Montfort en Bokhorst aan de voorkant een beleidsrijke begroting en aan de achterkant een koppeling tussen ambities, geld en prestaties.

## 3.4 Versterken zeggenschap

### Wat is zeggenschap en medezeggenschap?

Zeggenschap en medezeggenschap zijn volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2017) vormen van de maatschappelijke democratie. Dit is de ‘betrokkenheid, inspraak en zeggenschap van mensen over en in maatschappelijke verbanden’, zoals buurten, instellingen en organisaties (Putters, 2015: 2). Hieronder vallen ook onderwijsorganisaties en is dan ook breder dan de politieke democratie. In zijn rapport ‘Democratie is méér dan politiek alleen – burgers aan het roer in hun leefwereld’ zet de ROB (2017) uiteen hoe maatschappelijke democratie de basis vormt voor politieke democratie en visualiseert dit in een zogenoemde democratische piramide (figuur 3.2). Op de eerste vier niveaus is de zeggenschap van burgers aan de orde (de maatschappelijke democratie) en het topniveau is de politieke democratie. Volgens de ROB (2017: 23) is maatschappelijke democratie ofwel zeggenschap en medezeggenschap om vier redenen van belang: *“voor de legitimiteit van maatschappelijke organisaties, als onderdeel van de aanwezige checks and balances, vanwege de kwaliteit van uitvoering en dienstverlening, en voor het aanleren en onderhouden van democratische vaardigheden en waarden”.*

Figuur 3.2 Democratische piramide



Bron: Raad voor het Openbaar Bestuur (2017). *Democratie is méér dan politiek alleen – burgers aan het roer in hun leefwereld.*

### *(Informele) individuele en collectieve zeggenschap*

In maatschappelijke organisaties, zoals onderwijsorganisaties, is de invloed van burgers op alle niveaus relevant, “*van directe, informele zeggenschap over alledaagse kwesties tot formele medezeggenschap over strategische beslissingen*” (ROB, 2017: 12). Het eerste niveau, individuele zeggenschap, is de invloed die individuen kunnen uitoefenen op het beleid en uitvoering van maatschappelijke organisaties, zoals onderwijsorganisaties, die betrekking hebben op henzelf of hun familie (Mein & Oudenampsen, 2015, in ROB, 2017). Denk hierbij aan de invloed van ouders op het onderwijs van hun kinderen. Het is de directe invloed van belanghebbenden op zaken die hen aangaan. Zeggenschap betekent hier het recht om over iets te *beslissen*.

(Informele) collectieve zeggenschap gaat over de directe invloed van belanghebbenden als groep, binnen maatschappelijke organisaties. Hierbij is sprake van collectieve belangenbehartiging “*door zelf als groep het initiatief te nemen en invloed uit te oefenen om bepaalde zaken met een collectief belang te bereiken*” (ROB, 2017: 22). Deze belangenbehartiging verloopt niet via de formele medezeggenschap. De ROB stelt dat individuele of collectieve zeggenschap voor burgers vaker van grotere betekenis is dan de formele medezeggenschapsvormen. De ervaren kwaliteit van het participatieproces is hierbij van belang, wanneer mensen het gevoel hebben dat zij niet serieus genomen worden voelen zij zich minder betrokken en verantwoordelijk ofwel haken ze af (Pierce e.a., 2002; Breiting, 2008).

### *(Formele) medezeggenschap: wet medezeggenschap op scholen*

Naast informele zeggenschap kunnen burgers invloed uitoefenen via medezeggenschapsorganen, zoals medezeggenschapsraden. “*Medezeggenschap is het recht van belanghebbenden om mee te spreken, om besluitvorming, in de regel voorbereid door anderen zoals bestuurders, te beïnvloeden*” (Van de Bovenkamp et al., 2016: in ROB, 2017). Het gaat hier om indirecte invloed via vertegenwoordiging. Ouders kunnen bijvoorbeeld invloed hebben op het operationeel en strategisch functioneren van een onderwijsorganisatie. In de Wet medezeggenschap scholen (Wms) is de formele zeggenschap van ouders, leerlingen en personeelsleden in het funderend onderwijs vastgelegd. Hierin staat dat elke school verplicht is een medezeggenschapsraad (MR) te hebben. Deze bestaat voor vijftig procent uit ouders en leerlingen en vijftig procent uit personeel.

De MR heeft een informatie-, advies- en instemmings- en initiatiefrecht. De bestuurder dient de MR tijdig en juist te informeren, zodat deze goed kan functioneren (informatierecht). In een medezeggenschapsstatuut en medezeggenschapsreglement moeten de zaken zijn vastgelegd die belangrijk zijn voor het functioneren van de MR. Het bestuur dient verder besluiten eerst aan de MR voor te leggen voor instemming of advies; in de Wms staat voor welke zaken zij advies moet vragen (advies- en instemmingsrecht). Het bestuur is niet verplicht het advies over te nemen. Ook kan de MR zelf voorstellen doen ofwel initiatief nemen (initiatiefrecht). Wanneer onder een bestuur meerdere scholen vallen en er een GMR is, dan hebben ouders, leerlingen en personeel in de MR op schoolniveau het gesprek met de schoolleider. Deze heeft dan een formele rol.

### **Wat zijn de ontwikkelingen op het gebied van zeggenschap en medezeggenschap in de maatschappij?**

De ROB (2017) constateert dat de maatschappelijke democratie in Nederland is verzwakt. De rol van burgers in maatschappelijke organisaties is afgenomen. In het rapport noemt de Raad verschillende oorzaken hiervoor:

- Door de New Public Management-filosofie zijn maatschappelijke organisaties burgers steeds meer als ‘klant’ gaan zien en hebben zij hen steeds meer als ‘klant’ behandeld. Burgers zijn zich hier steeds meer naar gaan gedragen.
- Besturen van maatschappelijke organisaties zijn geprofessionaliseerd en verzakelijkt waardoor de binding met burgers is verzwakt.
- Het benadrukken van keuzevrijheid is ten koste gegaan van mechanismen van inspraak en invloed.
- Voortschrijdende individualisering zorgt voor een afname van collectieve betrokkenheid.

De Raad stelt dat maatschappelijke organisaties burgers onvoldoende uitdagen om als individu of als collectief “*mee te denken, mee af te wegen, (mee) te beslissen en (mee) uit te voeren*”. Tegelijkertijd

neemt de Raad waar dat bij veel burgers wel de wens en mogelijkheden bestaan om invloed uit te oefenen op het doen en laten van maatschappelijke organisaties. De Raad ziet de algemene trend, (de terugkeer) van de burger als democratisch participant, in de toenemende burgerinitiatieven op lokaal niveau. Dit is volgens de Raad een teken dat de samenleving horizontaliseert.

### **Wat zijn de ontwikkelingen op het gebied van zeggenschap en medezeggenschap van ouders en leerlingen in het funderend onderwijs?**

De ROB (2017) constateert dat in het onderwijs nog steeds het beeld overheerst dat ouders en leerlingen klanten zijn, die een dienst afnemen. Hier zou nog een omslag in het denken moeten komen. Onderwijsorganisaties zouden ouders en leerlingen meer moeten zien als leden van de gemeenschap, die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het reilen en zeilen van de school. Ze kunnen hen vaker uitnodigen om mee te denken, te beslissen en te helpen bij de uitvoering van besluiten. Het is volgens de Raad van belang dat ouders en leerlingen zich betrokken voelen bij een onderwijsorganisatie en verantwoordelijkheid voelen voor het functioneren ervan ofwel eigenaarschap ervaren. Uit onderzoek van De Vijlder en collega's (2017) blijkt dat voor medezeggenschapsraden in het voortgezet onderwijs geldt dat:

- ze het soms moeilijk vinden om voldoende leden te vinden onder ouders en leerlingen;
- hoger opgeleide ouders beter vertegenwoordigd zijn dan lager opgeleide ouders;
- leerlingen in de MR vooral op havo-/vwo-niveau zitten en in de bovenbouw;
- vooral reactief reageren op voorstellen;
- er rolonduidelijkheid is in MR's, en;
- niet altijd actief de achterban betrekken.

### **Hoe kan de (mede)zeggenschap van ouders en leerlingen in het funderend onderwijs worden versterkt?**

De ROB (2017) ziet kansen in het versterken van het eigenaarschap van ouders in het vergroten van de directe zeggenschap. Het is volgens de Raad makkelijker om ouders bij concrete zaken te betrekken die hen direct aangaan dan bij strategische vraagstukken. Bijvoorbeeld door te werken met zeggenschap over een bepaald thema. Kansen liggen volgens de ROB in het combineren van formele medezeggenschapsstructuren met ervaringen en kennis die op andere manieren worden verkregen (bijvoorbeeld evaluaties of enquêtes). Digitale middelen kunnen hierbij ondersteuning bieden.

Naast de MR zijn de belanghebbenden in de school georganiseerd in bijvoorbeeld leerlingen- en ouderaden. Deze houden zich vooral bezig met de uitvoerende en organisatorische zaken in de school. De Vijlder en collega's (2017) geven aan dat bestuurders in het onderwijs meer 'inclusieve medezeggenschap' kunnen bewerkstelligen door ook het 'goede gesprek' aan te gaan met de ouders en leerlingen in ouder- of de leerlingenraden, maar ook met ouders, leerlingen en personeel buiten deze raden. Dit kunnen zij bijvoorbeeld organiseren door het houden van enquêtes, het organiseren van ouderavonden of het tijdelijk in het leven roepen van commissies van ouders en leerlingen, die meedenken over een bepaald thema (bijvoorbeeld NP Onderwijsgelden). Dit vraagt om verder te kijken dan de formele driehoek van bestuurder, Raad van Toezicht en medezeggenschap. Door het aangaan van het goede gesprek buiten de formele route kunnen de betrokkenheid van en de verantwoording naar onderwijsmedewerkers, ouders en leerlingen worden vergoot, aldus de onderzoekers. Ook Honingh, Ruiter en Van Thiel (2017) stellen dat schoolbesturen vaker informele, tijdelijke, vormen van medezeggenschap kunnen benutten. Verder is een belangrijke randvoorwaarde dat opvolging plaatsvindt, om te zorgen dat de betrokkenheid ook daadwerkelijk effectief is, oftewel dat de verwachtingen die de gesprekken creëren worden waargemaakt.

### **Hoe kan de zeggenschap van onderwijsprofessionals worden versterkt?**

Beleidsmakers, onderzoekers en belangenbehartigers richten zich de afgelopen jaren op de zeggenschap ofwel professionele ruimte van leraren/docenten. Zij zijn van mening dat zij meer ruimte moeten krijgen om een effectievere bijdrage te kunnen leveren aan de kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Er wordt daarom ingezet op het versterken van hun zeggenschap en professionele ontwikkeling. De Inspectie van het Onderwijs (2021) verstaat dan ook onder professionele ruimte "de mate waarin leraren ruimte ervaren en benutten om hun competenties, afgestemd op de structuur en cultuur van de organi-



*satie, in te zetten ten dienste van de onderwijskwaliteit*". Dit komt overeen met de definitie van de Onderwijsraad (2016), die de term handelingsvermogen hanteert. Om het handelingsvermogen van onderwijsprofessionals te versterken adviseert de Onderwijsraad schoolbesturen en -leiders om de samenwerking in teams en 'peer review' te stimuleren. Daarnaast adviseert deze om *professional governance* als uitgangspunt voor structuren en cultuur te nemen. In plaats van verticaal zou meer horizontaal gestuurd moeten worden, met onderwijsteams als uitgangspunt.

In de praktijk blijkt uit onderzoek van Zwart en collega's (2017) dat schoolleiders in het voortgezet onderwijs professionele ruimte zien als verantwoordelijkheid van de docenten. Docenten zien dit echter als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. De consequentie kan zijn dat de docenten en schoolleiders de professionele ruimte niet goed afstemmen. De onderzoekers sluiten dan ook aan bij het advies van de Onderwijsraad om de aandacht te vergroten voor het *"belang van teamontwikkeling, de leercultuur in teams en scholen en teamleiderschap in de context van professionele ruimte"*. Schoolleiders hebben hier te maken met het spanningsveld van sturen en loslaten als het gaat om de professionele ruimte van leraren/docenten.

### 3.5 Rol en positie van de schoolleider

#### Wat is rol en positie van schoolleiders op papier?

##### *Definitie schoolleider*

Om meer inzicht te krijgen in de rol en positie van schoolleiders in het funderend onderwijs kijken we eerst naar hoe deze in de wet zijn vastgelegd. Nolen, Honingh & Geijssel (2020) deden onderzoek naar de juridische positie van schoolleiders. Zij richtten zich in eerste instantie op het primair onderwijs, maar bij het onderzoek waren vertegenwoordigers vanuit het voortgezet onderwijs betrokken. De positie van schoolleiders in het voortgezet onderwijs is vergelijkbaar. In het onderzoek constateren de onderzoekers dat de Wet op het primair onderwijs (Wpo) het begrip 'schoolleider' niet definieert. Er staat wel in dat aan elke school een directeur (lees: schoolleider) verbonden moet zijn, 'bij wie onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag de onderwijskundige, organisatorische en huishoudelijke leiding berust' van de school. Ofwel een schoolleider is volgens de onderwijswet- en regelgeving: 'het hoofd van de school en uit dien hoofde belast met de dagelijkse gang van zaken en de algemene leiding van de school als organisatorische eenheid binnen de onderwijsorganisatie' (Nolen, Honingh & Geijssel, 2020: 24). In de Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo) ontbreekt ook een concrete definitie. De Onderwijsraad verstaat onder een schoolleider (2018: 9): 'degene die binnen een school of scholengemeenschap formeel leiderschap uitoefent dicht op het primaire proces en verantwoordelijkheid draagt voor onderwijs, organisatie en personeel'. Leidinggevend en die geen formeel leidinggevend zijn van leraren/docenten vallen buiten deze definitie.

##### *Taken en bevoegdheden*

Als het gaat om bevoegdheden staat in de onderwijswet- en regelgeving dat onderwijsorganisaties de rechtspersonen zijn en schoolbesturen deze vertegenwoordigen en besturen (met het bijhorende financieel beheer en kwaliteitsbeleid) (Nolen, Honingh & Geijssel, 2020). De vertegenwoordigers van de onderwijsorganisaties ofwel de schoolbesturen leggen extern verantwoording af aan de overheid en de Inspectie van het Onderwijs. Intern leggen zij verantwoording af aan de Raad van Toezicht en de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad en vervullen zij de rol van werkgever. Schoolleiders zijn in dit verband werknemers en leggen intern verantwoording af aan het schoolbestuur. Zelf hoeven zij geen externe verantwoording af te leggen aan de overheid en Inspectie van het Onderwijs, omdat de school in het onderwijsrecht alleen een intern organisatorische en administratieve eenheid is.

De taken en bevoegdheden van schoolleiders zijn niet wettelijk bepaald. Het schoolbestuur kan in het funderend onderwijs wel taken en bevoegdheden overdragen aan de schoolleider; deze zijn dan ook 'per definitie een afgeleide van het taken- en bevoegdhedenpakket van het bestuur van de onderwijsorganisatie' (Nolen, Honingh & Geijssel, 2020: 25). Indirect worden via het managementstatuut de taken en bevoegdheden vastgelegd. Naast dat het schoolbestuur taken en bevoegdheden kan overdragen aan de rector of directeur staat in de Wvo dat deze ook hun eigen wettelijke taken en bevoegdheden kunnen

overdragen aan elkaar of de conrectoren. Indirect is er wel een beschrijving van de taak van de schoolleider te vinden in de functieomschrijvingen van de sociale partners in het kader van de cao. Het schoolniveau staat hierin centraal, oftewel deze besteden geen aandacht aan de betrokkenheid van de schoolleider bij de beleidsvorming op bestuursniveau. Er zijn ook geen bekwaamheidseisen waaraan schoolleiders wettelijk moeten voldoen. De bekwaamheidseisen van de Schoolleidersregisters PO en VO zijn algemeen van opzet en niet gerelateerd aan een omschreven takenpakket.

### *Dubbele boodschap*

Nolen, Honingh en Geijssel (2020) constateren dat er een dubbele boodschap in de onderwijswet- en regelgeving zit. Aan de ene kant sturen schoolleiders autonoom het onderwijs en de organisatie op een school aan. Zij vervullen een sleutelpositie. Aan de andere kant spreekt de onderwijswetgever alleen het schoolbestuur van een onderwijsorganisatie als verantwoordelijke aan. Schoolleiders dragen de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming op schoolniveau, maar juridisch gezien draagt alleen de onderwijsorganisatie de eindverantwoordelijkheid. Hierdoor ontstaat volgens de onderzoekers een vicieuze cirkel. Door druk van buitenaf (overheid en Inspectie van het Onderwijs) kunnen schoolbestuurders neigen naar extra controle en toezicht als het gaat om het vormgeven en invullen van beleid; vooral door de bekostigingssancties die hieraan vasthangen. Het geven van extra professionele ruimte aan schoolleiders botst met de wet dat alleen schoolbestuurders extern verantwoording afleggen. Door de toenemende controle en toezicht kunnen schoolleiders een beperktere autonomie ervaren, concludeert ook de Onderwijsraad (2018).

Wassink, Van Wessum en Kessels (2022) spreken in hun artikel in dit verband van een leiderschapsparadox. Succesvolle schoolbestuurders zien zichzelf graag als gelijkwaardige partner van schoolleiders (Honing & Rainey, 2020: in Wassink, Van Wessum & Kessels, 2022), maar dit streven kan naar de achtergrond gaan als meningen over bijvoorbeeld hoe aan kwaliteitsverbetering te werken verschillen. Schoolleiders komen dan al snel in een ondergeschikte positie. Enerzijds willen schoolbestuurders de professionele ruimte van schoolleiders vergroten door hen op een aantal beleidsterreinen ruimte te geven, wat kan leiden tot spanningen door verschillen in mening. Anderzijds kunnen schoolbestuurders directief gedrag vertonen als zij vinden dat schoolleiders een te afwachtende houding aannemen. Dit zorgt voor een spanningsveld.

### **Wat is rol en positie van schoolleiders in de praktijk?**

Verschillende studies zetten de ontwikkelingen omtrent schoolleiders uiteen. Neeleman (2019) beschrijft bijvoorbeeld dat door de toenemende autonomie scholen op een groter aantal beleidsterreinen eigen afwegingen en keuzes mogen maken. Deze ontwikkeling gaat samen met een intensivering van de verantwoordingsverplichtingen voor schoolleiders. Ook de Onderwijsraad (2018) constateert dat schoolleiders steeds meer inhoudelijke en strategische keuzes maken. Daarnaast maken schoolleiders steeds vaker deel uit van verschillende netwerken in de regio. Bovendien laten de nieuwe beroepsstandaarden voor schoolleiders zien dat hun rol de laatste decennia verandert. Ondanks deze ontwikkelingen constateert de Onderwijsraad (2018) in zijn rapport 'Een krachtige rol voor schoolleiders' dat het werk van schoolleiders zich in de praktijk vooral richt op operationele taken en er minder ruimte is voor de strategische rol die zij kunnen vervullen.

Verschillende studies tonen aan dat schoolleiders een belangrijke bijdrage leveren aan de onderwijskwaliteit op hun scholen (Leithwood, Harris & Hopkins, 2008; Geijssel, 2015; Leithwood, Harris & Hopkins, 2019; Grissom et al., 2021). Op leraren na zijn zij de belangrijkste factor voor goed onderwijs. Schoolleiders hebben een substantiële invloed op het reilen en zeilen binnen de school en vormen de schakel tussen beleid en praktijk. Volgens de verschillende onderzoeken hebben zij dan ook een belangrijke sleutelpositie voor schoolontwikkeling en onderwijsverbetering. De Onderwijsraad (2018) pleit dan ook in zijn rapport voor een sterkere strategische rol voor schoolleiders. Schoolleiders zouden volgens de Raad meer betrokken kunnen worden bij het beleids- en besluitvorming op het bestuursniveau. Bijvoorbeeld door hun meer zeggenschap te geven en te laten meedenken over de onderwijsambities. Wassink, Van Wessum en Kessels (2022) benoemen in hun artikel dat het in de praktijk soms lastig is de rollen van de schoolbestuurder en -leider goed te scheiden. Waar in sommige scholen een rol door een schoolleider wordt vervuld, wordt een vergelijkbare rol op andere scholen vervuld door een schoolbestuurder, daarnaast zijn volgens hen in veel onderwijsorganisaties beide rollen gecombineerd. Ook constateren

Nolen, Honingh en Geijssel (2020) dat de taken van schoolbestuurders en -leiders in de praktijk steeds vaker door elkaar heen lopen. Schoolleiders nemen bijvoorbeeld deel aan bovenschoolse themagroepen. Er is steeds meer sprake van ‘gedeeld leiderschap’, soms loopt dat formeel samen: bestuurder-directeur.

### Hoe kan de positie van schoolleiders worden versterkt?

Nolen, Honingh en Geijssel (2020) constateren in hun onderzoek dat de ruimte voor schoolleiders om een scherpere strategische rol in te nemen juridisch beperkt is, doordat de externe verantwoordingsplicht bij schoolbesturen van onderwijsorganisaties ligt. De onderzoekers zien wel mogelijkheden. Als het de onderwijssector vooral gaat om de waardering van schoolleiders, is het volgens hen redelijk eenvoudig om onderwijsorganisaties op te roepen om meer werk te maken van het toekennen van meer eigen bevoegdheden aan schoolleiders. Ook kunnen schoolbesturen worden opgeroepen om schoolleiders meer te betrekken bij het proces van visie- en kwaliteitsontwikkeling en besluitvorming op organisatieniveau. De onderzoekers geven aan dat hier bijvoorbeeld kan worden volstaan met interne afspraken tussen schoolbesturen en -leiders over de manier waarop het bestuur de schoolleider hierbij betreft. Deze afspraken kunnen zij bijvoorbeeld vastleggen in het managementstatuut. Het huidige wettelijke kader (met de schoolorganisatie als eindverantwoordelijke) blijft bij deze benadering in stand.

Wanneer de wens in het onderwijsveld is om schoolleiders juridisch meer eigen taken en bevoegdheden te geven, dan is het volgens Nolen, Honingh en Geijssel (2020) noodzakelijk om eigenstandige externe verantwoordingsmechanismen op het niveau van de schoolleider en de school in te richten. Deze mogen echter niet gekoppeld zijn aan enige vermogensrechtelijke effecten om het voortbestaan van de school niet in gevaar te brengen. De onderzoekers zetten echter wel vraagtekens bij het nut van zo’n wetswijziging. Ze stellen dat er namelijk nog weinig bekend is over hoe de relatie tussen een schoolleider en bestuurder het onderwijs beïnvloedt. De constatering dat taken van schoolleiders en schoolbestuurders steeds vaker door elkaar heen lopen, maakt volgens de onderzoekers ook dat het misschien juist van belang is om de vicieuze cirkel in stand te houden. Deze wederzijdse afhankelijkheid dwingt schoolleiders en schoolbestuurders om met elkaar te praten over de kwaliteit van het onderwijs. Om te kunnen sturen op onderwijskwaliteit zijn duidelijke doelen, goede relaties en gevarieerde bestuurlijke interventies van belang (Hooge et al., 2015). Wassink, Van Wessum & Kessels (2022) raden schoolbestuurders dan ook aan om met schoolleiders het gesprek aan te gaan over een gezamenlijke waardeoriëntatie, om samen te zoeken naar hoe de ‘systeemwereld’ (van de wetgeving) doelmatig kan worden verbonden aan de ‘leefwereld’ (van de school en het team). Voor een goede samenwerking is het volgens de auteurs van belang te werken vanuit principes van gedeeld leiderschap en gedeelde verantwoordelijkheid, zodat er een cultuur van vertrouwen kan ontstaan. Het proces van ‘gunnen en toekennen van invloed’ aan schoolleiders zou makkelijker zijn wanneer over en weer het vertrouwen groeit. Aanvullend constateren Honingh en collega’s (2022) dat de sociale intermenselijke relaties een grote rol spelen in de manier waarop het bestuur doorwerkt in de klas.

Tot slot benoemen Nolen, Honingh en Geijssel (2020) dat de regering de mogelijkheid heeft om de bekwaamheidseisen voor schoolleiders te formuleren, maar dit tot nu toe niet heeft gedaan. De onderzoekers vragen zich af of dit de autonome positie van de schoolleiders zou versterken. Naleving hiervan zou een voorwaarde kunnen worden voor bekostiging van de onderwijsorganisaties. De overheid zou dan de schoolbestuurders van de onderwijsorganisaties hierop aanspreken en van hen verlangen deze intern te handhaven. Dit zou de autonomie van schoolleiders kunnen inperken.

## 3.6 Investing naar de klas

### Werkdrukmiddelen en het Nationaal Programma Onderwijs

Recent is een aantal regelingen vastgesteld waarbij de plan- en besluitvorming over de inzet van middelen voor een deel binnen de school komen te liggen. Twee regelingen waarbij dat het geval is en de rol van het team en medezeggenschap expliciet benoemd zijn, zijn de regelingen voor de werkdrukmiddelen (vanaf 2019) en het Nationaal Programma Onderwijs (vanaf 2021).

In het kader van het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) ontvangen scholen in het funderend onderwijs extra financiële middelen om coronagerelateerde leer- en ontwikkelvertragingen in te halen. Scholen moesten daarvoor een schoolprogramma met maatregelen opstellen, waarop de gehele mr, dus inclusief personeel, ouders en leerlingen, instemmingsrecht had (zie bijvoorbeeld Voortgangsrapportages Nationaal Programma Onderwijs).

Bij de besteding van de landelijke werkdrummiddelen had de personeelsgeleding van de mr instemmingsrecht. Hierbij zag het proces er op papier er in grote lijnen als volgt uit: de schoolleiding en pmr bepaalden de kaders van de besteding. Binnen de vastgestelde kaders voerde het onderwijspersoneel teamgesprekken over de aanpak van de werkdruk en werkplannen. Vervolgens werden de ‘van onderaf’ opgestelde werkplannen gebundeld en ter instemming voorgelegd aan de pmr. De volgende stappen waren de uitvoering en na afloop van het schooljaar verantwoording van de besteding van de extra middelen aan de pmr. Op bestuursniveau vindt ook verantwoording plaats in het jaarverslag, met de nadruk op het totstandkomingsproces, de uitvoering en het budget op hoofdlijnen.

### Decentralisatie in praktijk: empowerment en het goede gesprek

Recent verkennend onderzoek naar de uitvoering van het convenant ‘Aanpak lerarentekorten en werkdrumverlichting’ laat zien dat zowel bestuurders, schoolleiders als leraren het idee ‘van onderaf organiseren’ omarmen (Van Hassel & Scheeren, 2022). En zoals eerder bij het thema verantwoording aan de orde kwam, is de Algemene Rekenkamer (2022) kritisch over de verantwoording van de middelen vanuit het NPO. De literatuur over dit specifieke ‘decentralisatieproces’ is nog beperkt. Toch is er wel iets bekend. Donck en Budding (2020) deden eerder al onderzoek naar de ervaringen van scholen met het plan- en besluitvormingsproces in het kader van de werkdrummiddelen in het po. Zij starten met een beknopt overzicht van potentiële voor- en nadelen van decentralisatie die uit de theorie naar voren komen. Als mogelijke nadelen van decentralisatie noemen zij hogere kosten van informatievergaring en duplicatie in de besluitvorming. Bij informatievergaring gaat het om lasten die te maken hebben met zoekwerk vooraf en administratielast achteraf. Bij duplicatie van besluitvorming gaat het om de mogelijkheid dat besluiten over de werkdrummiddelen en de volledige begroting van de school elkaar in de weg zitten en er op verschillende niveaus besluiten worden genomen over dezelfde middelen. Als mogelijke voordelen worden genoemd dat decentralisatie de mogelijkheid geeft om beter aan te sluiten bij lokale behoeften, leidt tot een snellere besluitvorming, training van deelnemers stimuleert door de nieuwe verantwoordelijkheden en activiteiten en het kan leiden tot empowerment van de betrokkenen.

Vanuit hun praktijkonderzoek concluderen Donck en Budding dat de voordelen in het geval van de werkdrummiddelen groter zijn dan de nadelen. Als voordelen zien zij vooral de mogelijkheid om in te spelen op de lokale behoeftes (specifieke situaties) en de empowerment van de teams. Het gaat dan onder meer om vergroting van de autonomie, het eigenaarschap en (zelf)bewustzijn bij de teamleden en de invloed die dat heeft op de plan- en besluitvorming. Met name op de scholen waar de decentrale benadering nieuw was zat volgens de auteurs “*de grote winst in de verandering in het gesprek dat wordt gevoerd*”. De nadelen komen volgens hen minder duidelijk naar voren, het gaat in enkele gevallen om een toename van administratieve lasten of het ingewikkelder worden van het financieel management.

### Besluitvorming en verantwoording

In het onderzoek van Donck en Budding is naast de besluitvorming over de werkdrummiddelen ook gevraagd naar de verantwoording later in het jaar. Die omgang met de verantwoording kenmerkt zich volgens de auteurs door het decentrale karakter, het vertrouwen van betrokkenen en een laagdrempelige, op de doelgroep gerichte invulling. Er wordt kortom minder mee gedaan en er lijkt ook minder aandacht voor.

Volgens de betrokkenen uit het onderzoek liggen de voordelen van de (wijze van) inzet van de werkdrummiddelen vooral aan de voorkant, in het besluitvormingsproces. Dit past bij de eerdere constatering van Montfoort en Bokhorst (2017) dat verantwoording nog vaak gezien wordt als ‘iets extra’ en niet als onderdeel van het reguliere werkproces, waarbij verantwoording ook gebruikt wordt voor evaluatie en verbetering. De belangrijkste verbeterpunten bij dit thema lijken dan ook vooral te liggen op het terrein van verantwoording en het evaluatieproces.

# Literatuur

# Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2007). *Goed bestuur in uitvoering*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2022). *Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII). Rapport bij jaarverslag 2021*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- AVS & VOSS/ABB (2007). *Goed onderwijsbestuur Primair onderwijs*. Gezamenlijke uitgave AVS & VOSS/ABB.
- Bovens, M. en T. Schillemans, 2009, *Publieke verantwoording: begrippen, vormen en beoordelingskaders*. In: Bovens, M. en T. Schillemans, 2009, *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma, p. 19 – 34
- Bijman, D., Huisman, P., Dekker, B. & Van Bergen, K. (2020). *Bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs*. Amsterdam: Regioplan
- Commissie Meurs (2013). *Professionalisering van besturen in het primair onderwijs*. Utrecht: PO-Raad.
- De Vijlder, F., Van Kan, C., Brouwer, P., m.m.v. Schouwenaars, I. (2017). *Medezeggenschap onder het vergrootglas. Een themaonderzoek in het kader van de governance VO*. Nijmegen: Kenniscentrum Publieke Zaak.
- Donck, O., & Budding, G. (2020). *Werkdrukakkoord: middel tot empowerment*. Didaktief, 2020.
- Frissen, P., Van der Steen, M., Noordegraaf, M., Hooge, E. & De Jong, I. (2016). *Autonomie in Afhankelijkheid. Verbeteren van onderwijskwaliteit via krachtige koppelingen*. Den Haag: NRO.
- Geijssel, F. (2015). *Praktijken en praktijkwijsheden van onderwijsleiders*. Amsterdam: Oratie Universiteit van Amsterdam.
- Grissom, J. A., Egalite, A.J., & Lindsay, C.A., (2021). *How principals affect students and schools: A systematic synthesis of two decades of research*. New York: The Wallace Foundation.
- Honig, M.I. & Rainey, L.R., (2020). *Supervising principals for instructional leadership: A teaching and learning approach*. Harvard Education Press.
- Honingh, M., Basten, F., Oude Groote Beverborg, A., & Nolen, M. (2022). *Aard en doorwerking van sturingsrelaties: De sleutel tot toekomstgericht onderwijs?* Nijmegen: Radboud University.
- Honingh, M.E., Ehren, M.C.M., Montfort, C.J. van, Blom, R., Genugten, M.L. van, & Gooyert, V. de. (2020). *Effectstudie van het vernieuwde onderwijstoezicht*. Nijmegen: IMR.
- Honingh, M., Nolen, M. & Van der Sluis, M. (2022). *'Bestuurlijke geloofwaardigheid in het primair onderwijs'*, *Bestuurskunde*, 1, p. 77-94
- Honingh, M., Ruiter, M. & Van Thiel, S. (2017). *Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs - Nederlands exceptionalisme?* Instituut voor Management Research, Radboud Universiteit Nijmegen
- Honingh, M., & Thiel, S. van (2014). *Kwaliteit als sleutel tot overheidsinterventie: een reflectie op de beleidsassumpties van autonomievergroting in het primair onderwijs*. *Bestuurskunde*, 23(1), 18-26.
- Honingh & Stevenson (2020). *Besturen van onderwijs: Acquis over besturen van onderwijs in opdracht van de Onderwijsraad*. Nijmegen: Institute for Management Research.

Hooge, E.H., Janssen, S.K., Look, van K., Moolenaar, N. & Slegers, P. (2015). *Bestuurlijk vermogen in het primair onderwijs. Mensen verbinden en inhoudelijk op een lijn krijgen om adequaat te sturen op onderwijskwaliteit*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.

Huisman, P.W.A., Bijman D., Van Bergen, K. (2020). *Intern toezicht in het funderend onderwijs*, Amsterdam: Regioplan.

Inspectie van het Onderwijs (2018). *Functionele scheiding van bestuur en toezicht in de praktijk Interne checks & balances bij een functionele scheiding van bestuur en intern toezicht in het funderend onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2021). *Ruimte in meesterschap: professionele ruimte voor de leraar doet ertoe!*.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2022). *Nationaal Programma Onderwijs. Derde voortgangsrapportage*. Den Haag: OCW.

Monitorcommissie Goed Bestuur (2019). *Goed bestuur, goed onderwijs: Eindrapport Monitorcommissie Goed Bestuur*. Utrecht: PO-Raad.

Laseur, S. & Nolen, M. (2008). *Het moet wel leuk blijven: verantwoordelijkheid, aansprakelijkheid en governance*. Dyademagazine, 4, 2008.

Leertouwer, G. (2021). *Democratische legitimiteit in het onderwijsbestuur*. Den Haag: Boom uitgevers.

Leisink, P. & Imants, J. (2018). *Samenwerken aan beter Onderwijs*. Den Haag: VOION.

Leithwoord, K., Harris, A., & Hopkins, D. (2008). *Seven strong claims about successful school leadership. School Leadership & Management: Formerly School Organisation*, 1, 27-42.

Leithwoord, K., Harris, A., & Hopkins, D. (2019). *Seven strong claims about successful school leadership revisited*. *School Leadership & Management*, 1-18.

Mein, A., & Oudenampsen, D. (2015). *Medezeggenschap op maat. Onderzoek naar de wijze waarop vorm en inhoud wordt gegeven aan medezeggenschap van cliënten in de zorg*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Neeleman, A. (2019). *School autonomy in practice. School intervention decision-making by Dutch secondary school leaders*. Maastricht: Universitaire Pers Maastricht.

Neeleman, A. (2019) *The scope of school autonomy in practice: An empirically based classification of school interventions*. *J Educ Change* 20, 31–55.

Noordegraaf, M., & De Wit, B. (2011) 'Professional governance'. *Bouwstenen voor de beschrijving en beoordeling van governance en professionaliteit in het onderwijs*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Nolen, M. F., Honingh, M. E., & Geijssels, F. (2020). *De juridische positie van de schoolleider nader beschouwd*. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, nr. 2, p.15-29.

Onderwijsraad (2004). *Degelijk onderwijsbestuur*. Den Haag: Onderwijsraad

Onderwijsraad (2016). *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018). *Een krachtige rol voor schoolleiders*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad (2021). Brief aan de informateur betreft het regeerakkoord. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oomens, M. & Scholten, F. (2016). *Monitor Goed bestuur primair onderwijs 2015*. Utrecht: Oberon.
- Oomens, M. & Bremer, B. (2019), *Monitor Goed bestuur primair onderwijs 2019*. Utrecht: Oberon.
- OCW (2008). *Governance in het onderwijs. Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Den Haag, 1 februari 2008.
- Pierce, J.L., Kostova, T. and Dirks, K.T. (2002). The state of psychological ownership: integrating and extending a century of research. *Review of General Psychology*, 7, 84-107
- PO-Raad (2020). *Code goed bestuur in het primair onderwijs*. Utrecht: PO-Raad. (herziene versie)
- Putters, K. (2015). *Democratie is meer dan politiek. Over het vertrouwen van burgers in de politieke en de maatschappelijke democratie, lezing ten behoeve van het genootschap van oud-senatoren*. Den Haag, 24 september 2015.
- Van den Bovenkamp, H., Meurs, P., & Lint, L., de (2016). *Gevarieerde medezeggenschap in zorginstellingen en bij zorgverzekeraars. Een pleidooi voor het koesteren van veelzijdigheid*, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Van Hassel, D. & Scheeren, J. (2022). *Tweede meting convenant aanpak personeelstekorten en werkdruk vo: stand van zaken besteding van middelen eind 2021*. Den Haag, Voion
- Van der Meer, M., Jongejan, J. & Snel, J., (2023). *Medezeggenschap in het onderwijs: hoe te verduurzamen*. Doorn: SBI.
- Van Montfort, C., & Bokhorst, M. (2019). *Met vertrouwen verantwoord*. VO-raad.
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 2021. Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst Coalitieakkoord 2021 – 2025. Den Haag. 15 december 2021.
- VOSS/ABB (2003). *Lumpsum in de steigers*. Voortgang invoering lumpsum po, aflevering 3.
- VO-raad (2019). *Code goed onderwijsbestuur vo 2019*. (geactualiseerde versie).
- Waslander, S. & Pater, C.J. (2017). *Sturingsdynamiek in het voortgezet onderwijs*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- Wassink, H., Van Wessum, L., & Kessel, J. (2022). *Bestuurder en schoolleider als partners in leren*, in: (Van Wessum, L., Ros, A., & Runhaar, P., reds.) *De schoolleider in verandering. Theorie en praktijk. De leiderschapsagenda*.
- Wierda-Boer, H., Kiggen, D. & De Vijlder, F. (2017). *Van uitlijnen en verbinden naar kwaliteit: Literatuurverkenning*. Nijmegen: HAN Kenniscentrum Publieke Zaak.
- WWR (2014). *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zwart, R.C., Louws, M., Zuiker, I., Oolbekkink, H., Leeferink, H., Schaap., Meirink, J., van der Want, A., Meijer, P. (2017). *Professionele ruimte: Geen 'one size fits all'. Opvattingen van leraren en schoolleiders over het inrichten en benutten van professionele ruimte in scholen*. Eindrapportage NRO Programmaraad voor Beleidsgericht Onderzoek Project 405-14-403.



# Bijlagen

# B

# Bijlage

## Overzicht onderzoeksvragen

### Hoofdvraag

In hoeverre zijn de huidige rollen en verantwoordelijkheden in en om scholen in het funderend onderwijs toekomstbestendig?

### Themavragen

#### *Governancestructuur van schoolorganisaties*

- Hoe zien de verhoudingen tussen schoolbestuur – intern toezicht – gemeenschappelijke medezeggenschapsraad in het geschreven beleid van de onderwijsorganisatie eruit en in de praktijk eruit? Hoe zien de verhoudingen in het geschreven beleid van de onderwijsorganisatie en in de praktijk eruit tussen schoolbestuur – intern toezicht – gemeenschappelijke medezeggenschapsraad – schoolleider? En hoe zien de verhoudingen in het geschreven beleid van de onderwijsorganisatie en in de praktijk eruit tussen de gestapelde structuur van intern toezicht – gemeenschappelijke medezeggenschapsraad – schoolbestuur en schoolbestuur – medezeggenschapsraad – schoolleider?
- Zijn er verschillen in governancestructuur van schoolorganisaties in het po en vo? Zo ja, welke?
- Zijn er verschillen in de governancestructuur tussen schoolorganisaties van verschillende schaal-grootte (bestuursomvang en schoolomvang)? Zo ja, welke?
- Welke dynamische bestuursmodellen (o.a. met BBMR) zien we in de praktijk? En hoe zien de verhoudingen er in die bestuursmodellen uit?
- Zijn die verhoudingen, die we in ons bestuursmodel hanteren, reëel ten opzichte van de bestuursmodellen, tijdsinvestering en (kennis)achtergrond die in de praktijk gehanteerd worden?
- Zijn de verhoudingen, die we in ons bestuursmodel hanteren, reëel ten opzichte van het (handlings)vermogen, tijdsinvestering en (kennis)achtergrond en beschikbare tools (o.a. benchmarks) medezeggenschapsraadleden? En van schoolleiders, intern toezichthouders en bestuurders?
- Hoe ziet de documentatie op basis waarvan de actoren in de school met elkaar spreken en afspraken hebben gemaakt eruit?
- Welke belemmeringen en succesfactoren worden nu ervaren (denk bijv. aan relatiebehoud)?
- Hoe ziet de relatie van het bestuursmodel met de onderwijskwaliteit er op dit moment in de praktijk uit? Welke relatie leggen gesprekspartners tussen de wijze waarop hun organisatie is vormgegeven en de kwaliteit van onderwijs?
- Waardoor ontstaan er in de praktijk geschillen tussen (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden en schoolbesturen en hoe worden deze opgelost? En wat is de impact van zo'n geschil op de schoolgemeenschap en onderwijskwaliteit?

#### *Versterken zeggenschap*

- Hoe ziet zeggenschap van schoolleiders en leraren bij de werkdrukmiddelen en het NP Onderwijs er uit?
- Hoe ziet zeggenschap van medezeggenschapsraadleden bij de werkdrukmiddelen en het NP Onderwijs er uit?
- Hoe wordt deze zeggenschap ervaren door schoolbestuurders, schoolleiders, leraren en medezeggenschapsraadleden?
- Hoe verschuiven de checks and balances als er instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting aan de medezeggenschapsraad gegeven wordt?
- Op welke manieren kunnen ouderbetrokkenheid en leerlingenvertegenwoordiging en –inspraak vergroot worden en hoe kunnen scholen hierin van elkaar leren?
- Hoe hebben schoolleiders invloed op het strategisch beleid van de schoolorganisatie?
- Wie nemen er deel in de medezeggenschapsraad en lukt het om deze plekken te vullen?
- Hoe worden leerlingraden (po en vo) vormgegeven en welke (aanvullende) rol hebben zij?

#### *Investerings naar de klas*

- Welke thema's lenen zich ervoor om instemmingsrecht te geven aan de medezeggenschapsraad (evt. ook schoolleider) aanvullend op de bestaande instemmingsrechten? En welke thema's aan welk onderdeel van de medezeggenschapsraad?

- Wat is het ervaren effect van de huidige wijze van bekostiging op de relatie tussen schoolbestuur en schoolleider?
- Wat is het te verwachten ervaren effect van instemmingsrecht op de (hoofdpijnen van de) begroting bij schoolleiders en medezeggenschapsraden op de relatie tussen schoolbestuur en schoolleider?
- Wat is het ervaren effect van deze wijze van bekostiging met instemmingsrecht bij schoolleiders en medezeggenschapsraden op de relatie tussen schoolbestuur en schoolleider?
- Wat is het effect van deze wijze van bekostiging op de wijze van verantwoording?
- Wat is het ervaren effect van instemmingsrecht op de begroting bij schoolleiders en medezeggenschapsraden op de lumpsum-systematiek?
- Hoe zou een methode waarbij er meer investeringen op schoolniveau gealloceerd worden eruit zien? En wat daarvan zou geformaliseerd moeten worden?
- Heeft het formaliseren van de rol en positie van de schoolleider toegevoegde waarde in deze context? Zo ja, welke?
- Hoe vatten de actoren in de schoolorganisatie de verhouding tussen het wetsvoorstel versterking medezeggenschap en (het vastleggen van) de werkdrumiddelensystematiek op?
- Hoe waarborgen we dat deze maatregel bijdraagt aan verbetering van de onderwijskwaliteit?

#### *Rol en positie van de schoolleider*

- Welke rol heeft de schoolleider op papier en welke vervult de schoolleider in praktijk?
- Wat wordt onder versterken van de positie van de schoolleider verstaan door de respondenten?
- Wat verschuift er door het versterken van de positie van de schoolleider in de verhoudingen tot de andere actoren in de school?
- Welke checks and balances zijn er rond de positie van de schoolleider? En voor welke functie vormt de schoolleider een check of balance?
- Speelt de schaalgrootte van de onderwijsorganisatie een rol in de checks and balances rond de positie van de schoolleider?
- Hoe ziet de positie van schoolleider er nu in theorie en de praktijk uit?
- Wat betekent instemmingsrecht van de medezeggenschap op hoofdpijnen van de begroting voor de positie van de schoolleider?
- Wat zijn de verschillen tussen po en vo als het gaat om de positie van de schoolleider?

#### *Verantwoording*

- Wat mogen we verwachten van medezeggenschapsraden qua niveau, tijdsinvestering, financiële en onderwijskennis en diepgang van de controlerende functie?
- Hoe kan OCW de actoren in de school(organisatie) informeren en ondersteunen, zodat meer weten ook beter meebeslissen is?
- Welke elementen dragen bij aan het zitting nemen in de medezeggenschapsraad?
- Hoe hoog is het verloop in de medezeggenschapsraad (evt. verschil tussen ouder/personeelgeleding)? Wat betekent dit verloop voor de kwaliteit van de medezeggenschapsraad? Welke succesfactoren zijn er om hoog verloop te voorkomen?
- Welke rol speelt informeren en ondersteunen van actoren in de school, zodat meer/beter weten ook beter meebeslissen, bij het verloop in de medezeggenschapsraden?
- Wat betekent het alloceren van meer middelen op schoolniveau met instemming van de medezeggenschapsraad en schoolleider voor de verantwoording daarvan?
- Hoe ziet de begrotings- en verantwoordingscyclus er op dit moment uit en wat is de administratieve lastendruk (ervaren en in kosten)?
- Hoe komt de begrotings- en verantwoordingscyclus er uit te zien bij het doorvoeren van de maatregelen uit het coalitieakkoord? En wat is daarvan de administratieve lastendruk (ervaren en in kosten)?
- In hoeverre wordt er gebruik gemaakt van de ontwikkelde benchmarks en hoe behulpzaam zijn deze op bestuurs- en schoolniveau?

#### *Toetsing van de uitkomsten*

- Vragen afhankelijk van opbrengsten gespreksrondes thema's 1 t/m 5.

**Regioplan**  
**Jollemanhof 18**  
**1019 GW Amsterdam**  
**T +31(0)20 531 53 15**  
**[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)**