



Breed gesprek governance en (mede)zeggenschap

- Eindrapport -

Auteurs

Bjørn Dekker (Regioplan)
Devorah van den Berg (CAOP)
Ruud van der Aa (CAOP)
Denise Bijman (Regioplan)
Anca Vadanescu (Regioplan)
Elias van der Kamp (Regioplan)
Jos Lubberman (Regioplan)

Met medewerking van de gespreksleiders:

Harry Hartmann (CAOP)
Carine Hulscher-Slot (Leeuwendaal)
Yoeri Sijl (Leeuwendaal)
Marco Sikkel (CAOP)
Johannes Kooistra (CAOP)
Perry van Liempt (via CAOP)

Amsterdam, 17 april 2023
22109

© 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 veeleenvoudigd, 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.

Voorwoord

Goed onderwijs is de basis voor een succesvolle toekomst van onze leerlingen. Maar hoe zorgen we er nu voor dat de kwaliteit van ons onderwijs écht verbetert? In het coalitieakkoord en de Werkagenda 'Samen voor het beste onderwijs' zijn afspraken gemaakt om het onderwijs te verbeteren. Een van de uitgangspunten daarbij is het versterken van de zeggenschap van onderwijsprofessionals, de betrokkenheid van ouders en leerlingen en de rol van de medezeggenschapsraad en de schoolleiders. Om uit te zoeken hoe de zeggenschap en medezeggenschap op een werkbare manier verbeterd kunnen worden, hebben Regioplan, CAOP en Leeuwendaal in opdracht van het ministerie van OCW het afgelopen half jaar een onderzoek uitgevoerd naar governance en (mede)zeggenschap in het po, (v)so en vo. Onder de noemer 'Breed gesprek governance en (mede)zeggenschap' heeft een groot aantal deelnemers aan groeps gesprekken en een werkconferentie zich gebogen over de vraag:

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

Naast de op het titelblad genoemde onderzoekers en gespreksleiders waren vele anderen betrokken bij de uitvoering van dit project, onder meer bij de werving, communicatie en organisatie van de gesprekken en de conferentie. In het bijzonder willen wij hierbij de volgende mensen noemen: Mieke van den Berg, Thelma Pichel, Anouk Post, Marlon Kerkhove, Liesbeth Ellenbroek, Ileen Wichers en Pascal van Mierlo. Voor zijn medewerking bij de werving van gemeenten voor het breed gesprek danken we Bert Roes (VNG). En ook willen we Minchenu Maduro, die als dagvoorzitter de werkconferentie heeft geleid, hier niet onvermeld laten.

De deelnemers van de *Klankbordgroep* – bestaande uit Marcel Koning (AOB), Paul van den Heuvel (AVS), Marina Nolle (CNV), Jan van Lune (FvOv), Hugo Verheul (PO-Raad) en Sjoerd Vrijburg (VO-raad) –, het *wetenschappelijk panel* – bestaande uit prof. dr. Marc van der Meer (Universiteit Tilburg, voorzitter), prof. dr. Melanie Ehren (Vrije Universiteit) en prof. dr. Pieter Huisman (Universiteit Tilburg) – alsmede de *begeleidingscommissie* van OCW – bestaande Carlijn Aalders, Poem ter Mors, Anilcan Zorluözpinar en Franke Kaljee – danken we bij deze hartelijk voor de samenwerking.

Tot slot gaat een bijzonder woord van dank uit naar alle deelnemers aan de gesprekken en de conferentie. Leerlingen, ouders, (g)mr-leden uit verschillende geledingen, onderwijspersoneel, schoolleiders, schoolbestuurders, intern toezichthouders, belangenbehartigers en vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden en gemeenten hebben meegedaan. Zonder hun deelname en openheid was het niet mogelijk dit rapport op te stellen. Langs deze weg willen wij hen dan ook allen hartelijk danken voor hun inbreng.

Namens het projectteam,

Jos Lubberman

Directeur Onderwijs en Arbeidsmarkt
Regioplan

Amsterdam, 17 april 2023

Inhoudsopgave

Voorwoord

Samenvatting **1**

1 Inleiding **1**

- 1.1 Aanleiding opdracht 1
- 1.2 Doelstelling en hoofdvraag 2
- 1.3 Werkwijze 2
- 1.5 Leeswijzer 5

2 Governancestructuur **7**

- 2.1 Inleiding: het begrip governance 7
- 2.2 Achtergrond: relevante ontwikkelingen vanuit de literatuur 7
- 2.3 Hoofdpijnen vanuit de gesprekken 12
- 2.4 Conclusies 14

3 Versterken zeggenschap **17**

- 3.1 Wat is zeggenschap en medezeggenschap? 17
- 3.2 Achtergrond: relevante ontwikkelingen vanuit de literatuur 18
- 3.3 Hoofdpijnen vanuit de gesprekken 20
- 3.4 Conclusies 26

4 Investerings naar de klas **29**

- 4.1 Methodiek investering naar de klas 29
- 4.2 Achtergrond: relevante ontwikkelingen vanuit de literatuur 29
- 4.3 Hoofdpijnen vanuit de gesprekken 30
- 4.4 Conclusies 31

5 Rol en positie schoolleider **34**

- 5.1 Rol en positie van de schoolleider in theorie en praktijk: literatuur 34
- 5.2 Hoofdpijnen vanuit de gesprekken 36
- 5.3 Conclusies 37

6 Verantwoording **40**

- 6.1 Het begrip verantwoording 40
- 6.2 Achtergrond: relevante ontwikkelingen vanuit de literatuur 41
- 6.3 Hoofdpijnen vanuit de gesprekken 42
- 6.4 Conclusies 44

7 Samenwerkingsverbanden en gemeenten **46**

- 7.1 Inleiding 46
- 7.2 Samenwerkingsverbanden 46
- 7.3 Gemeenten 48

8 Werkconferentie **53**

- 8.1 Organisatie en werkwijze 53
- 8.2 Uitkomsten op hoofdpijnen 53
- 8.3 Conclusie werkconferentie 56

9 Conclusies en aanbevelingen **59**

- 9.1 Conclusies 59
- 9.2 Aanbevelingen 61

Literatuur **64**

Bijlagen **69**

- Bijlage 1. Onderzoeksvragen 69
- Bijlage 2. Onderzoeksverantwoording 72

Samenvatting

S

Samenvatting

In het coalitieakkoord en de Werkagenda 'Samen voor het beste onderwijs' is door bewindslieden, sociale partners en opleidingen gesproken over de zeggenschap van de onderwijsprofessionals, de betrokkenheid van ouders en leerlingen en de rol van de medezeggenschapsraad (mr) en de schoolleider. Vanuit die gesprekken is een afspraak gemaakt om in het kader van de Werkagenda een brede consultatie te houden over de rollen en verantwoordelijkheden in en om de school.

Dit consultatie-onderzoek is in de periode november 2022 tot en met april 2023 uitgevoerd onder de noemer 'Breed gesprek governance en (mede)zeggenschap' en had als hoofdvraag:

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

Het onderzoek bestond uit deskresearch, 76 groepsgesprekken en een werkconferentie. Aan de brede gesprekken hebben onder meer leerlingen, ouders, (g)mr-leden uit verschillende geledingen, onderwijspersoneel, schoolleiders, schoolbestuurders, intern toezichthouders, belangenbehartigers en vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden en gemeenten meegedaan.

Binnen het 'Breed gesprek governance en (mede)medezeggenschap' zijn de volgende vijf thema's onderscheiden:

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

Door de grote variatie aan onderwerpen en doelgroepen is een enorme hoeveelheid informatie verzameld en kan vanuit verschillende perspectieven een beeld gegeven worden. Soms vallen verschillende perspectieven vooral samen, zoals bij de behoefte aan versterking van de mr, en soms leven er veel verschillende ideeën, zoals bij de wenselijkheid van investeringen naar de klas.

Enkele hoofdbevindingen uit het onderzoek gaan over de invloed van gedrag en cultuur bij (mede)zeggenschap, het belang van 'het goede gesprek', knelpunten in de medezeggenschap, het ontbreken van een formele rol voor de schoolleider en de verantwoording als last. De bevindingen zijn zo talrijk en divers dat we voor een genuanceerd beeld verwijzen naar de (conclusies van de) verschillende themahoofdstukken.

Op basis van de bevindingen is, in hoofdstuk 9, ook een aantal aanbevelingen gedaan op het terrein van governance en (mede)zeggenschap.

Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Aanleiding opdracht

Noodzaak verbeteren basiscondities onderwijs

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 een aantal kernproblemen in het onderwijs op het terrein van de onderwijsprestaties, ongelijke onderwijskansen en kwaliteitsverschillen tussen scholen. 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.

Coalitieakkoord

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 (NPO) 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.

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:

- Investerings moeten zo veel mogelijk rechtstreeks naar de klas, volgens de systematiek van de werkdrumiddelen.
- 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.

Werkagenda Samen voor het beste onderwijs

Het kabinet – en daarmee het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) – zal de komende periode uitvoering geven aan de bovengenoemde 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 onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo), 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’.

Verkenning via een brede consultatie

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, (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden ((g)mr's), raden van toezicht, ouders en

leerlingen) te verkennen welke maatregelen moeten worden genomen om zorg te dragen voor de zeggenschap van de onderwijsprofessionals en betrokkenheid van ouders en leerlingen. Deze opdrachten en afspraak betekenen een potentiële verzwaring van de rol van de medezeggenschapsraad (mr) en de schoolleider. Een 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 en hoofdvraag

De beoogde consultatie is uitgevoerd onder de noemer 'breed gesprek governance en (mede)zeggenschap' en dient mede als input voor drie uiteindelijke doelen die het ministerie van OCW zich heeft gesteld:

- 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 breed 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 het ministerie van OCW en de sociale partners en worden waar nodig passende maatregelen getroffen in lijn met de opdrachten over zeggenschap uit het coalitieakkoord en de Werkagenda.

Vanuit de verschillende doelstellingen is door het ministerie van OCW de volgende hoofdvraag voor het (consultatie)onderzoek geformuleerd: *In hoeverre zijn de huidige rollen en verantwoordelijkheden in en om scholen in het funderend onderwijs werkbaar en toekomstbestendig?*

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

1.3 Werkwijze

Overzicht onderdelen

In figuur 1.1 is de geplande werkwijze visueel weergegeven. In de praktijk overlappen de onderdelen elkaar.

Figuur 1.1 Onderdelen breed gesprek



De informatiebronnen voor het samenstellen van het eindrapport zijn:

- deskresearch;
- thematische groeps-gesprekken met de actoren in het onderwijs (schoolbestuurders, schoolleiders, intern toezichthouders, (g)mr-leden, onderwijspersoneel, ouders en vo-leerlingen);
- groeps-gesprekken met belangenbehartigers, gemeenten en samenwerkingsverbanden (swv);
- groeps-gesprekken 'whole system in the room' met alle geledingen binnen een school(bestuur);
- werkconferentie.

In de volgende paragrafen lichten we de genoemde onderdelen nader toe. Meer informatie over wer-ving, deelname en gegevensverwerking is opgenomen in bijlage 2.

Deskresearch

Op basis van literatuursuggesties vanuit het wetenschappelijk panel, het ministerie van OCW en een eigen literatuur-search zijn per thema de belangrijkste begrippen en ontwikkelingen in beeld gebracht. De nadruk lag daarbij op literatuur en studies over de Nederlandse situatie en de onderwijscontext.

Overzicht gesprekken

De groeps-gesprekken hebben plaatsgevonden in de periode december 2022 tot en met april 2023. De gevoerde gesprekken en deelnemersaantallen zijn weergegeven in tabel 1.1.

Tabel 1.1 Gevoerde brede gesprekken en deelnemers

| | Gevoerde gesprekken | Deelnemers |
|---|---------------------|------------|
| (G)mr-leden | 5 | 37 |
| Intern toezichthouders | 6 | 15 |
| Onderwijspersoneel | 17 | 31 |
| Ouders | 6 | 16 |
| Vo-leerlingen | 5 | 34 |
| Schoolbestuurders | 5 | 21 |
| Schoolleiders | 7 | 19 |
| Belangenbehartigers | 5 | 28 |
| Schoolgesprekken ('whole system in the room') | 14 | 125 |
| Gemeenten | 3 | 14 |
| Samenwerkingsverbanden | 3 | 23 |
| Totaal | 76 | 363 |

Bron: Regioplan/CAOP

Groepsgesprekken met actoren

Met verschillende actoren, namelijk (g)mr-leden, intern toezichthouders, onderwijspersoneel, ouders, vo-leerlingen, schoolbestuurders, schoolleiders en belangenbehartigers, zijn aparte groepsgesprekken gevoerd op verschillende locaties verspreid over het land, namelijk in Amersfoort, Den Haag, Utrecht en Zwolle. De actoren kwamen vanuit verschillende (onderwijs)organisaties. Het aantal deelnemers per gesprek varieerde van één tot en met elf. In meeste gevallen ging het bij de actoren om gesprekken met circa vijf deelnemers. De werving vergde een grote inspanning, met name onder groepen ouders, leerlingen, personeel en vertegenwoordigers van raden van toezicht. Voor de sessies gericht op mr-leden was wel veel animo en deze werden goed bezocht door met name onderwijspersoneel. Een relatief hoog percentage inschrijvers kwam niet opdagen bij het gesprek. Deze 'no show', gemiddeld circa 35 procent, was niet gelijk verdeeld over de doelgroepen. Met name onder schoolleiders en personeel was de uitval hoog. Uit nabellen kwam naar voren dat de uitval vooral het gevolg was van drukte, ziekte en andere prioriteiten. Om toch een goed beeld te krijgen zijn aanvullend op de 'fysieke' groepsgesprekken in Amersfoort, Den Haag, Utrecht en Zwolle, extra (online) gesprekken gevoerd. De details over de werkwijze zijn terug te vinden in bijlage 2.

Op basis van onze ervaring met ander onderzoek zien we de geringe deelnamebereidheid als indicatie dat medezeggenschap, in vergelijking met meer onderwijsinhoudelijke thema's, als minder aansprekend thema wordt gezien. Als beweegredenen om wél mee te doen aan het breed gesprek zijn door verschillende groepen onder meer genoemd: het belang om ervaringen te delen met elkaar en beleidsmakers, het uitspreken van zorgen en wensen, de mogelijkheid om mee praten of belangstelling.

Groepsgesprekken 'whole system in the room'

Naast de groepsgesprekken met actoren, zijn er op scholen groepsgesprekken gevoerd met verschillende actoren uit dezelfde onderwijsorganisatie. In deze 'whole system in the room'-gesprekken is met een zo breed mogelijke vertegenwoordiging van leerlingen, ouders, docenten, schoolleider, bestuur, (g)mr en intern toezicht gesproken. Werving van deze scholen ging via verschillende kanalen en liep van algemene oproepen tot meer gerichte benadering van netwerken en een belronde. In totaal hebben veertien scholen meegedaan aan een 'whole system in the room'-gesprek. Deze groepsgesprekken vormen een goede aanvulling op de gesprekken met de actoren omdat ze de verschillende perspectieven op dezelfde situatie in beeld brengen en daarbij ook de mogelijkheid boden om te reflecteren op elkaars perspectief. Redenen om deel te nemen waren divers en omvatten onder meer: zelf input krijgen op verbetermogelijkheden, de eigen werkwijze onder de aandacht brengen en/of meehelpen aan het onderzoek. Onder de deelnemers waren scholen voor po en vo van verschillende grootte (zowel school als bestuur), denominatie, leerlingpopulatie en spreiding over het land. In bijlage 2 staat gedetailleerde informatie over de achtergrondkenmerken van de betreffende scholen.

Groepsgesprekken met gemeenten en samenwerkingsverbanden

Naast direct betrokkenen bij het onderwijs zijn ook groepsgesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van gemeenten en samenwerkingsverbanden. In samenspraak met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn drie groepsgesprekken georganiseerd (twee fysiek en één online). Aan deze drie gesprekken is deelgenomen door twaalf vertegenwoordigers (ambtelijk en bestuurlijk) van gemeenten verspreid over het hele land en twee beleidsmedewerkers op landelijk niveau. Met vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden zijn drie groepsgesprekken georganiseerd (twee online en één fysiek) waarin gesproken is met in totaal 23 vertegenwoordigers van verschillende samenwerkingsverbanden (zoals de directeur, intern toezichthouder en de ondersteuningsplanraad (opr)) verspreid over het hele land.

Voor alle gesprekken geldt dat is gewerkt met een op de situatie toegesneden leidraad. In de leidraden was aandacht voor governance en (mede)zeggenschap eventueel in combinatie met een van de andere thema's. Voor ouders en vo-leerlingen (die geen zitting hadden in de mr) is een versie gemaakt die een dwarsdoorsnede bevat van alle vijf thema's en aansluit bij de kennis en ervaring van die doelgroep. Ook voor andere doelgroepen zijn de vragen aangepast. Dat gold ook voor de leidraad voor gemeenten. In samenspraak met het ministerie van OCW en de VNG is daar voor een vraagstelling gekozen die past bij de gemeenten. De nadruk ligt daar bijvoorbeeld meer op de samenwerkingsrelatie tussen gemeenten en onderwijs en minder op de (mede)zeggenschap binnen de onderwijsbesturen.

Werkconferentie

Op 23 maart is een middagconferentie ‘Breed gesprek governance en (mede)zeggenschap’ gehouden in Flint in Amersfoort. De werkconferentie bestond uit plenaire interviews, panelgesprekken en werksessies. In de conferentie zijn kort enkele bevindingen uit het onderzoek gedeeld. In de werksessies hebben de deelnemers in rondetafelgesprekken met elkaar gesproken over relevante thema’s en verbetermogelijkheden. Aan de conferentie namen 139 personen deel, onder wie een groot aantal vo-leerlingen.

Wetenschappelijk panel

Aan dit onderzoek was een wetenschappelijk panel verbonden. Dit panel fungeerde als inhoudelijk adviseur, vraagbaak en kwaliteitsbewaker. Het onderzoeksteam had nauw contact met het wetenschappelijk panel en stemde de aanpak, instrumenten en rapportages af met de deskundigen in het panel. Het panel had ook een rol in het nader duiden van de uitkomsten en de mogelijke consequenties. Het panel bestond uit de drie leden:

- prof. dr. Marc van der Meer, hoogleraar Onderwijsarbeidsmarkt aan de Universiteit Tilburg, vervulde de rol van voorzitter van het panel en trad tevens op als liaison tussen het projectteam en het wetenschappelijk panel;
- prof. dr. Melanie Ehren, hoogleraar Educational governance aan de Vrije Universiteit;
- prof. dr. Pieter Huisman, hoogleraar Onderwijsrecht aan de Universiteit Tilburg.

1.5 Leeswijzer

Binnen het breed gesprek governance en (mede)zeggenschap zijn door het ministerie van OCW de volgende vijf thema’s onderscheiden die onderling met elkaar samenhangen:

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

In de voorliggende rapportage sluiten we aan bij deze indeling en bespreken we de belangrijkste bevindingen per thema in de hoofdstukken 2 tot en met 6. Daarbij geven we eerst een toelichting op het betreffende thema, bespreken we de belangrijkste ontwikkelingen op basis van beschikbare literatuur en beschrijven we vervolgens de belangrijkste bevindingen op hoofdlijnen. We besluiten elk thema met een beknopte conclusie. Omdat de relaties van gemeenten en samenwerkingsverbanden met het onderwijs anders van aard zijn dan de eerder genoemde actoren zijn de bevindingen uit die gesprekken opgenomen in een apart hoofdstuk (hoofdstuk 7). Dat geldt ook voor de beschrijving van de conferentie en enkele relevante bevindingen die uit de deelsessies van de conferentie naar voren kwamen (hoofdstuk 8). In hoofdstuk 9 zijn de belangrijkste conclusies samengevat en worden aanbevelingen gedaan. Aan het eind van het rapport is een overzicht van de literatuur opgenomen en bijlagen met onderzoeksvragen en een nadere toelichting op onderdelen van de werkwijze.

In de tekst zijn citaten opgenomen. Bij elk citaat is, als dat niet uit de voorafgaande tekst duidelijk is geworden, aangegeven uit welke doelgroep het afkomstig is. In veel gevallen dienen de citaten als illustratie van breder voorkomende meningen en ervaringen of als middel om inzicht te geven in concrete voorbeelden. Het aantal citaten varieert per hoofdstuk. Dat komt omdat sommige onderwerpen ruimer aan de orde zijn geweest dan andere of meer toelichting vragen. Het onderwerp medezeggenschap leefde bijvoorbeeld sterker bij deelnemers dan de positie van de schoolleiders. Het is belangrijk om op te merken dat het aantal citaten niet gezien moet worden als indicatie van het gewicht van de betreffende doelgroep. Uit de schoolgesprekken (‘whole system in the room’) hebben we bijvoorbeeld waardevolle informatie gehaald en gebruikt terwijl het aantal citaten uit die gesprekken in de tekst beperkt is.

Governancestructuur

2

2 Governancestructuur

2.1 Inleiding: het begrip governance

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:¹

“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)

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).

2.2 Achtergrond: relevante ontwikkelingen vanuit de literatuur

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 declaratiebeposting 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 voortgezet onderwijs 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 (Wms) (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 aantal governancebepalingen in de onderwijswetten, waardoor de gmr (op papier) sterker in positie werd gebracht. Vanuit de politiek is nog steeds aandacht voor het versterken van de positie van

¹ 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.

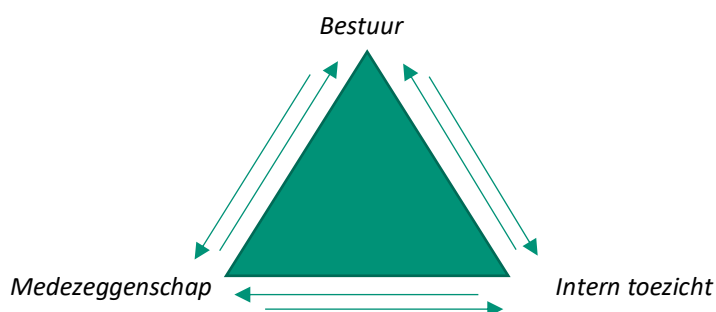
de gmr, gezien de discussies over het instemmingsrecht van medezeggenschapsraden op de hoofdlijnen van de begroting. Naast wettelijke aanpassingen zijn er ook verschillende initiatieven gestart om de medezeggenschap in het funderend onderwijs te ondersteunen, zowel vanuit (vak)organisaties en het ministerie van OCW apart als in gezamenlijk verband. Een voorbeeld van een gezamenlijke aanpak is het initiatief 'Sterk medezeggenschap'.²

We gaan nu nader in op de ontwikkeling van governance binnen schoolorganisaties en het ontstaan van de zogenoemde 'governancedriehoek' en de ontwikkeling van de drie actoren daarbinnen.

Governancedriehoek

In het funderend onderwijs is er een *governancedriehoek* ontstaan van: bestuur, intern toezicht en medezeggenschap (figuur 2.1.)

Figuur 2.1 De governancedriehoek



De drie actoren moeten elkaar in balans houden als het gaat om *checks 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 worden georganiseerd.

Bestuurders eindverantwoordelijk

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, onder andere aan het intern toezicht. 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 zorgdragen 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 codes 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.

² Zie voor informatie www.sterkmedezeggenschap.nl.

Scheiding bestuur en raad van toezicht

In de Wet op het primair onderwijs (Wpo), Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo 2020) en de Wet op de Expertisecentra (Wec) 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). Het intern toezicht voert hiervoor drie kernactiviteiten uit: informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie. In de relatie tussen intern 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. Het vraagt het van interne toezichthouders om voldoende afstand te houden om kritisch naar het bestuur te kunnen kijken, tegelijkertijd vraagt het betrokkenheid om als klankbord te kunnen fungeren. Het interne toezicht moet hier een balans in vinden.

Het scheiden van de functies van bestuur en het intern toezicht is een belangrijk governancebeginsel. De inspectie van het onderwijs omschreef de scheiding en de daarbij horende bestuursmodellen als volgt:

Scheiding functies bestuur en intern toezicht

“Een **organieke scheiding** houdt in dat de functies van bestuur en intern toezicht in aparte organen worden georganiseerd. Omdat er in dit model twee lagen zijn, wordt het ook wel een two-tiermodel genoemd. Naast een raad-van-toezichtmodel zijn er andere vormen van een organieke scheiding. Bijvoorbeeld een college van burgemeester en wethouders als bestuur, of een bestuurscommissie aan wie een gemeente taken kan overdragen, met daarnaast een gemeenteraad als toezichthouder. Een bestuur met daarnaast een algemene ledenvergadering (ALV) zou men ook als organieke scheiding kunnen beschouwen, mits de bestuursleden zelf geen deel uitmaken van deze ALV.”

“**Functionele scheiding** van bestuur en toezicht: Voor deze bestuursvorm worden in de praktijk veel verschillende namen gebruikt. Die worden beschouwd als verschillende bestuursmodellen, zoals: one-tiermodel, raad-van-beheermodel, bestuur-directiemodel en mandaat- of delegatiemodel. Steeds is sprake van één bestuursorgaan waar toezichthoudende taken en uitvoerende bestuurstaken functioneel verdeeld zijn onder bestuursleden, of waar uitvoerende bestuurstaken zijn verdeeld aan personen buiten het bestuur (zoals een directie of schoolleiding). Zowel uitvoerende als toezichthoudende bestuursleden van één bestuursorgaan blijven een bestuurlijke eindverantwoordelijkheid dragen.”

De inspectie constateerde op basis van voorafgaand onderzoek dat er bij een functionele scheiding weliswaar vaker sprake was van zwak onderwijs, maar dat een oorzakelijk verband tussen bestuursvorm en onderwijskwaliteit niet kon worden aangetoond.

Bron: Functionele scheiding van bestuur en toezicht in de praktijk (Inspectie van het Onderwijs, 2018)

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 intern toezicht is toegenomen. In het voortgezet onderwijs constateerde Klooster en Goodijk (2018) dat de technische bepalingen van de governancecode met betrekking tot het intern toezicht (o.a. profielschetsen, termijnen, commissiewerk, reglementen) over het algemeen goed worden nageleefd, maar dat het minder goed gesteld was met de taakuitoefening van het interne toezicht, de omgang met het bestuur en stakeholders en de meer ‘zachte’ aspecten van governance. Klooster en Goodijk stellen op basis van hun onderzoek “dat de verhouding tussen bestuur en intern toezicht aan waarde kan winnen als de ‘voorkant’ van de besluitvorming beter wordt benut, het debat inhoudelijker en scherper wordt gevoerd en het ‘tweeluik’-model bestuur/toezicht zich verbreedt door de dialoog met en inbreng van stakeholders”.

Ook anderen wijzen op mogelijke verbeteringen wat betreft het intern toezicht (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 bestuur³ 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.”

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2018)

Positie van gmr: van tweeluik naar driehoek

In 2014 kwam de WRR, na bestuurlijke ontsporingen 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 (rvt) 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.

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 Wms; 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 (g)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.

³ 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).

Beperkingen driehoek: waar zijn de schoolleiders?

De governance driehoek is een abstractie en geeft op hoog niveau de verschillende hoofdactoren weer. Daarbij wordt de driehoek ook nog los van de omgeving gezien. De invloed van bijvoorbeeld de Inspectie van het Onderwijs (extern toezicht), het samenwerkingsverband of gemeente(n) zijn er niet in opgenomen. Ook binnen de genoemde hoofdactoren kan nog een onderscheid gemaakt worden. Zo kunnen binnen de medezeggenschap, afhankelijk van de situatie, een of meer medezeggenschapsraden en eventueel een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad onderscheiden worden. Ook is de suggestie gedaan om nog een hoofdactor toe te voegen in de figuur: schoolleiders. In plaats van de driehoek zou dus ook een complexer figuur getekend kunnen worden met meer hoeken, meer lagen, meer pijlen en een link naar de omgeving. In dit kader werken we een dergelijk schema niet uit, maar gaan we wel in op de posities van de verschillende actoren. De rol van de schoolleider komt bijvoorbeeld als apart thema aan de orde in hoofdstuk 5.

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. In Bijman e.a. (2020) wordt hier, mede naar aanleiding van illustraties uit de praktijk, over geschreven:

“Een meer pregnant risico (ten opzichte van de reflectie in 2016) is de vormgeving van de medezeggenschap. Een risico is dat de medezeggenschap onvoldoende invloed heeft bij de totstandkoming van het bestuurlijk construct en dat bij een bovenbestuurlijk construct geen voldoende (goed geregelde) medezeggenschap aanwezig is”.

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 laatste thema nog terug.

Resumé: er is geen enkelvoudige, 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.

2.3 Hoofdpijnen vanuit de gesprekken

De organisatie van goed bestuur en (mede)zeggenschap vormde de kern van veel van de groepsgesprekken. Een eerste hoofdbevinding sluit goed aan bij de literatuur over governance.

• Cultuur en gedrag belangrijker dan ‘structuur’

Uit de gesprekken komt naar voren dat een juridisch-technische beschouwing van bestuursmodellen (denk aan de eerder genoemde one-tier-, two-tiermodellen) in relatie tot (mede)zeggenschap niet zo zinvol is. Gegeven de wettelijke vereisten zoals die er nu zijn, doet de structuur, dat wil zeggen de manier waarop de (mede)zeggenschap en toezicht op papier georganiseerd zijn, er volgens de deelnemers weinig toe. Alles kan op papier goed geregeld zijn, maar dat is geen waarborg dat het in de praktijk werkt. De cultuur binnen de schoolorganisatie is in de praktijk veel belangrijker; onder cultuur verstaan de deelnemers de optelsom van het gedrag van de verschillende betrokkenen. Het is het gedrag dat zij binnen de schoolorganisatie waarnemen. Kortom: hoe wordt het gesprek gevoerd; wie is met wie waarover en op basis van welke informatie met elkaar in gesprek? Dit sluit aan bij de inhoud die LeDoux en Waslander (2018) geven aan het begrip good governance: *“Good governance is het besturingsproces in ruime zin, daaronder valt dan ook intern en extern toezicht, verantwoording en medezeggenschap. Good governance is geen set spelregels, maar een cultuur van met elkaar omgaan door organisaties.”* In dit onderzoek is dat niet alleen van toepassing op de omgang van organisaties, maar ook op de organen (en de betrokken mensen) binnen de schoolorganisatie. Cultuur moet overigens niet gezien worden als vervanging van structuur. De structuur vormt een waarborg voor de *checks and balances*, ook als er sprake is van onderling wantrouwen.

Governancestructuren, of daar nu de rechtspersonen, bestuursmodellen of de inrichting van de formele (mede)zeggenschap onder worden verstaan, verschillen tussen schoolorganisaties. Er zijn uiteraard verschillen in structuur in relatie tot de schaalgrootte van organisaties. Bij een eenpitter met een kleine basisschool is sprake van een andere situatie dan bij een groot schoolbestuur met meer dan 50 scholen. Verschillen hebben onder meer te maken met de formele inrichting (bijvoorbeeld wel of geen gmr), het aantal betrokken personen, en de lengte van de communicatielijnen en dergelijke. Vanwege de variatie tussen onderwijsorganisaties en de eerdergenoemde ‘losse relatie’ tussen beleid en praktijk kunnen we op basis van de gesprekken geen eenduidige conclusies trekken wat betreft structuurverschillen tussen de onderwijssectoren, schaalgrootte, de werking in de praktijk en onderwijskwaliteit.

• Belang van het ‘goede gesprek’

Een belangrijk element van de cultuur is volgens de deelnemers het ‘voeren van het goede gesprek’. Een strikte definitie van het goede gesprek wordt daarbij niet gegeven, maar er zijn wel een aantal kenmerken genoemd waar een dergelijk gesprek aan moet voldoen en randvoorwaarden die nodig zijn om het gesprek te voeren. Wederzijds respect, belangstelling voor elkaars inbreng, goede en tijdige informatievoorziening en oog voor het algemeen belang worden als voorbeelden genoemd.

“Dat je open het gesprek met elkaar aangaat, dat het behapbaar is in de tijd en je het gevoel hebt dat iedereen naar elkaar luistert. Dat er begrip is voor wat ouders inbrengen en er een gevoel van gemeenschappelijkheid is” [ouder vo].

In de sessies met actoren zijn ook situaties besproken waar ‘het goede gesprek’ niet gevoerd wordt. De redenen daarvoor zijn divers. Soms ontbreekt de wil, soms is er sprake van onmacht, maar vaker ontbreken de randvoorwaarden om tot het goede gesprek te komen. Die randvoorwaarden, zoals voldoende kennis en transparantie, hangen sterk samen met knelpunten in (mede)zeggenschap waar we ook bij het versterken van de zeggenschap dieper op ingaan.

• Geen behoefte aan ingrijpende stelselwijziging wat betreft (mede)zeggenschap onderwijs

In de gesprekken is door deelnemers, met name ook vanuit besturen en enkele belangenorganisaties, regelmatig de vraag gesteld ‘voor welk probleem is dit de oplossing?’. Oftewel: welke problemen worden er met meer (mede)zeggenschap en een andere middelenverdeling opgelost? Deze deelnemers erkenden dat er weliswaar problemen zijn in het onderwijs, maar ook dat veel scholen goed draaien en

dat een beperkte groep scholen onvoldoende kwaliteit biedt. De besturen en een enkele belangenorganisatie zien geen meerwaarde in het versterken van de medezeggenschap, omdat dit volgens hen niet leidt tot een verbetering van de onderwijskwaliteit. Andere deelnemers, zoals personeelsleden of toezichthouders, vinden wel dat de mr bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs, zonder dat expliciet te kunnen maken.

Op basis van de groepsgesprekken lijkt er geen draagvlak voor grote stelselwijzigingen op het terrein van (mede)zeggenschap. Veel deelnemers, zowel vanuit medezeggenschap en bestuur als intern toezicht, zijn het erover eens dat er wat betreft de wet- en regelgeving op dit terrein geen veelomvattende wijzigingen nodig zijn. De Wms wordt over het algemeen gezien als een bruikbaar instrument, dat met name in de uitvoering verbetering behoeft.

- **‘Sectoroverstijgende’ medezeggenschap: verschillende wet- en regelgeving**

Vanuit schoolleiders, besturen en vakbonden is in sommige gesprekken aandacht gevraagd voor knelpunten die ontstaan wanneer verschillende sectoren samenkomen binnen een school en/of bestuur. Dat geldt in het primair onderwijs bijvoorbeeld voor integrale kindcentra (IKC), die te maken hebben met zowel de regelgeving voor het onderwijs als die voor de kinderopvang. Ook is aandacht gevraagd voor de positie van de medezeggenschap van vo-personeel in verticale scholengemeenschappen (vo-mbo) waar de Wms en de Wet op de ondernemingsraden (Wor) door elkaar heen lopen. Over de knelpunten die daar spelen is recent een studie verschenen (Sapulete e.a., 2023).

- **Administratieve belemmering: brin als wettelijke eenheid voor medezeggenschapsraad**

In enkele gesprekken is naar voren gebracht dat het brinniveau als (wettelijke) eenheid voor de medezeggenschapsraad niet goed aansluit bij de realiteit van wat als school ervaren wordt. Dit knelpunt is ook benoemd in Huisman e.a. (2017). Zeker in het vo sluit de vestiging veel vaker aan bij die realiteit. Om beter recht te kunnen doen aan de reële situatie wordt gevraagd om regelgeving op dit punt aan te passen.

“Wij proberen onze medezeggenschap passend te maken op onze besturingsvisie. En dat is juridisch lastig omdat de Wms juridisch vasthoudt aan de brinstructuur. Waar we voor willen pleiten is dat de beweging die bij de nieuwe bekostiging is ingezet om meer naar vestigingsniveau te tillen, om dat ook in de medezeggenschap te gaan doen.” [bestuurssecretaris vo].

- **Verwachtingen en rollen duidelijk maken**

In gesprekken met bestuurders en toezichthouders komt naar voren dat het belangrijk is om de verwachtingen en rollen van alle partijen in de driehoek (bestuur, medezeggenschap en intern toezicht) duidelijk te maken, inclusief de manier waarop die partijen met elkaar samenwerken. Rolduidelijkheid en rolzuiverheid (niet op de stoel van een ander zitten) werden hierbij door meerdere toezichthouders en bestuurders als belangrijk beschouwd. Voor bestuurders en toezichthouders is dat deels al vastgelegd op papier via de code goed bestuur van de PO-Raad en de VO-raad en de code goed toezicht van de VTOI-NTK. Voor medezeggenschapsraden zou dat volgens hen ook bepaald moeten worden, bijvoorbeeld als onderdeel van de code goed bestuur of via het medezeggenschapsstatuut. Maar nog belangrijker is het volgens bestuurders en toezichthouders om daar het gesprek over te voeren. Een bestuurder vertelt:

“Ik agendeer elk jaar met de raad van toezicht en medezeggenschap de code goed bestuur en integriteitscode van de school: weten we hoe we tegenover elkaar zitten, wat onze vier principes zijn en hoe we het jaar vervolgen? Dat je afspreekt met elkaar: we zijn gericht op het belang van de school.” [bestuurder vo].

In de gesprekken met de andere actoren is dit onderwerp niet aan de orde geweest.

Op het niveau van de school blijkt er bij personeelsleden soms onduidelijkheid te bestaan over de rollen en taken van leden van het managementteam zoals de adjunct-directeur, intern begeleider en bouwcoördinatoren. Een personeelslid vertelt ook:

“De structuur is steeds wisselend. Maar het is niet heel duidelijk wanneer en waarom deze wisselt. Bij ons stond op papier bijvoorbeeld dat er een directeur met twee bouwcoördinatoren zou zijn. Toen is ervoor gekozen de intern begeleider en directeur als MT te zien en zijn alle bouwcoördinatoren, inclusief ikzelf, eruit gegaan. Dat was voor mij een complete verrassing.” [personeelslid po].

● Medezeggenschap en het interne toezicht

De verhouding en het overleg tussen de medezeggenschap en het interne toezicht vragen aandacht van de betrokkenen. Wettelijk is vastgelegd dat de medezeggenschap en het intern toezicht elkaar minstens twee keer per jaar moeten spreken. Uit onze gesprekken blijkt dat dit niet altijd gebeurt en dat er in sommige schoolbesturen juist vaker contact is. Ook de kwaliteit van dit gesprek varieert: in sommige gevallen leiden de gesprekken tot ‘ongemakkelijke situaties’ die weinig resultaat opleveren, omdat beide partijen elkaar niet goed kennen. Deelnemers vertellen dat kennis over elkaars rollen en een goede voorbereiding van de overleggen dat ongemak kan helpen wegnemen. Een ander punt is dat de professionalisering van de medezeggenschapsraad is achtergebleven bij die van de toezichthouders. Volgens toezichthouders dient daar dan ook een inhaalslag te worden gemaakt. Een toezichthouder ziet hierin een actieve rol voor de raad van toezicht weggelegd: *“De rvt moet zorgen dat de medezeggenschap goed gefaciliteerd wordt; niet te moeilijk doen over tijd. En ondersteuning. Zo dat er een level playing field ontstaat.”* [intern toezichthouder po].

2.4 Conclusies

In dit hoofdstuk is ingegaan op de governancestructuur en de relatie met medezeggenschap. Op basis van de verschillende gesprekken en de deskstudie trekken wij de volgende conclusies:

- De cultuur binnen de onderwijsorganisatie en het gedrag van de betrokkenen zijn volgens de deelnemers aan het breed gesprek belangrijker dan de structuur van de (mede)zeggenschap. Dit bevestigt het beeld uit de deskresearch.
- De huidige structuur van de (mede)zeggenschap wordt in het algemeen als positief gewaardeerd. Aan grote wijzigingen in de structuur van de (mede)zeggenschap bestaat geen behoefte. Wel worden er in sommige situaties waarin sectoroverstijgend wordt samengewerkt, bijvoorbeeld bij IKC's en verticale scholengemeenschappen, knelpunten ervaren die de aandacht vragen. Dat blijkt ook uit de literatuur.
- Een belangrijk element van de medezeggenschapscultuur is ‘het goede gesprek’. Hoewel een strikte definitie hiervan ontbreekt, zijn wel elementen genoemd die hiervoor belangrijk zijn: wederzijds respect, belangstelling voor elkaars inbreng, goede en tijdige informatievoorziening en oog voor het algemeen belang. Daar waar het goede gesprek niet tot stand komt, wordt dit geweten aan onmacht, onwil, of ontbrekende randvoorwaarden, zoals onvoldoende kennis en transparantie.
- De medezeggenschapscultuur wordt geregeld als complex ervaren, waardoor er vragen ontstaan over rolduidelijkheid en rolzuiverheid in de driehoek (bestuur, medezeggenschap en intern toezicht). Voor bestuurders en toezichthouders is dat deels al vastgelegd op papier via de code goed bestuur en de code goed toezicht. Voor medezeggenschapsraden zou dat ook duidelijker bepaald moeten worden, bijvoorbeeld als onderdeel van de code goed bestuur of via het statuut medezeggenschap. Op het niveau van de school blijkt er bij personeelsleden soms onduidelijkheid te bestaan over de rollen en taken van leden van het managementteam zoals de adjunct-directeur, intern begeleider en bouwcoördinatoren.

De overall conclusie van dit hoofdstuk is dat de huidige governancestructuur als werkbaar kan worden beschouwd. Aan grote wijzigingen in de structuur van de (mede)zeggenschap bestaat geen behoefte. Die werkbaarheid kan evenwel worden versterkt door aandacht te (blijven) schenken aan de organisatiecultuur van de medezeggenschap, in het bijzonder door middel van ‘het goede gesprek’ en de kennis en vaardigheid waarover betrokkenen dienen te beschikken. Wat betreft de toekomstbestendigheid van

de governancestructuur is er wel aandacht nodig in relatie tot innovaties van het onderwijsaanbod zoals de IKC's en verticale scholengemeenschappen, die nu met uiteenlopende medezeggenschapswetgeving te maken hebben. Vanuit de strategische positie van de schoolleider in de organisatie en de kwaliteit van het onderwijs verdient de formele positie van de schoolleider in de governancedriehoek nadere aandacht. Zie ook hoofdstuk 5.

Versterken zeggenschap

3

3 Versterken zeggenschap

3.1 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 3.1). 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 3.1 Democratische piramide



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

(Informeel) 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*.

(Informeel) 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).

(Formeel) 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 Wms is de formele zeggenschap van ouders, leerlingen en personeelsleden in het funderend onderwijs vastgelegd. Hierin staat dat elke school verplicht is een 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 besluiten op bepaalde onderwerpen eerst aan de mr voor te leggen voor instemming of advies; in de Wms staat voor welke zaken zij advies of instemming moet vragen (advies- en instemmingsrecht).⁴ 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.

3.2 Achtergrond: relevante ontwikkelingen vanuit de literatuur

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 ROB verschillende oorzaken hiervoor:

- Door de New Public Management-filosofie zijn maatschappelijke organisaties burgers steeds meer als ‘klant’ gaan zien en hebben organisaties burgers 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 ROB 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 ROB 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 ROB ziet de algemene trend, (de terugkeer) van de burger als democratisch participant, in de toenemende burgerinitiatieven op lokaal niveau. Dit is volgens de ROB 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 ROB 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;

⁴ Een overzicht van de bevoegdheden van de (g)mr is ook te vinden via <https://www.infowms.nl/bevoegdheden-instemming-en-advies/>

- 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 ROB 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 ouderraden. 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 NPO-middelen). 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 Vijlder en collega's. Ook Honingh, Ruiters 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. Zij zijn van mening dat leraren 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 organisatie, 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 leraren. Leraren zien dit echter als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. De consequentie kan zijn dat de leraren 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.

3.3 Hoofdlijnen vanuit de gesprekken

Dit thema is oorspronkelijk gevat onder de noemer ‘versterken van zeggenschap’. In de groepsgesprekken was veel aandacht voor medezeggenschap, de rol en invloed van de medezeggenschapsraad en mogelijke verbeteringen. Omdat dat onderwerp zo prominent aan de orde is geweest in de gesprekken gaan we daar ruim op in. Het thema kan hier dan ook, in lijn met de communicatie rond het onderzoek, breder opgevat worden als ‘versterken van (mede)zeggenschap’.

● Zeggenschap en medezeggenschap

In de groepsgesprekken liepen termen als zeggenschap en medezeggenschap soms door elkaar en was niet altijd duidelijk waar voor wie de grens lag wat betreft taken en bevoegdheden. In sommige gesprekken werd uitgesproken dat de twee begrippen goed onderscheiden moeten worden, vooral om duidelijk te maken waar de eindverantwoordelijkheid ligt.

“Ik vind dat je zeggenschap en medezeggenschap goed moet scheiden. En dat hangt ook wel af van de bestuurder, de rol die de bestuurder daarin pakt. Maar je moet daar wel scheiding in aanbrengen. [...] Daar kun je wel over praten en je kunt toelichten en daar in goed overleg met elkaar over spreken. Maar ik vind wel dat de zeggenschap heel expliciet belegd moet zijn bij degene die eindverantwoordelijk is, die ook aangesproken wordt en die ook ontslagen wordt als die het niet goed doet.” [bestuurder vo].

Onduidelijkheid over ‘wie waarover gaat’ en onvoldoende kennis over (wettelijk) procedures kan leiden tot misverstanden en ergernis over en weer. Een van de mr-leden zegt daarover bijvoorbeeld: *“Wat je vooral ziet in mijn beleving is dat schoolleiders onvoldoende zelfkennis hebben van wat medezeggenschap nu precies inhoudt. Dat maakt dus dat je heel veel in strijd belandt. Dat neemt ook de lol weg van het leuke mr-werk.” [mr-lid, ouder po].*

● Betrokkenheid van de achterban

De betrokkenheid met de achterban verschilt volgens ouders, leraren en mr-leden per (g)mr, uiteenlopend van volledige onbekendheid met en afwezigheid van informatie vanuit de mr (volgens enkele leraren) tot volledige openheid naar en nauwe betrokkenheid van het personeel en ouders (volgens enkele gmr-leden). Overigens zien enkele gmr-leden de mr-en als hun primaire achterban waar zij zich toe dienen te verhouden. Als dan de mr-leden ook in de gmr zitten is dat contact snel gelegd. Twee gmr-leden brengen hun ervaring als volgt onder woorden:

“Doordat de gmr-leden in de meeste gevallen ook in een mr zitten hebben we via de mr contact met de achterban op de scholen. We vragen aan de gmr-leden ook altijd nadrukkelijk om de besluiten van de gmr mondeling toe te lichten, niet alleen schriftelijk delen, zodat ouders en personeel op de scholen niet alleen weten wat er is gezegd, maar ook hoe het is gezegd. We zetten ook al onze notulen op sharepoint.” [gmr-lid vo].

Direct contact met de achterban komt ook tot stand. Bijvoorbeeld via enquêtes onder personeelsleden en/of ouders.

“Voor arbo hebben we onlangs een enquête uitgezet onder alle personeelsleden. Wij hebben vrijheid van handelen om dit soort zaken te organiseren. Natuurlijk overleggen we dat met de bestuurders. Ook op andere thema’s is het denkbaar dat we een dergelijk initiatief nemen, maar dat is nog niet voorgekomen.” [gmr-lid vo].

Maar ook als het bestuur een vragenlijst uitzet, ziet de (g)mr soms een rol voor zichzelf om ervoor te zorgen dat die wordt ingevuld.

“Onlangs is er op onze school voor het nieuwe schoolplan een vragenlijst onder ouders uitgezet. En daar jagen we als mr dan ook wel achteraan dat die voldoende wordt ingevuld. Want op basis van de resultaten kunnen wij het gesprek voeren met de directie. Zo was er 85% respons.” [mr-lid vo]

Een ander voorbeeld laat zien dat het aan goede bedoelingen niet ontbreekt, maar dat het soms best moeilijk kan zijn om de achterban bij de gmr te betrekken:

“We hebben een keer aan het einde van de dag een gmr-café georganiseerd (gericht op ouders, mr-leden en personeel), met buffet, en hadden daar best veel energie in gestoken, maar de opkomst veel erg tegen. Dus dat doen we niet meer.” [gmr-lid vo]

De meerderheid van de ouders geven in de gesprekken aan het belangrijk te vinden dat de mr hen informeert over beslissingen. Zo zegt een ouder:

“Ik hoef geen invloed te hebben op alle keuzes. Ik wil vooral op de hoogte gehouden worden, we doen het als mr zo want... Geïnformeerd zijn. Af en toe kunnen zij een vraag stellen aan ouders, ben je het ergens wel mee eens of niet mee eens? En uitleg over wat zij hiermee doen. Verder is het situationeel, ligt het aan het thema. Ik ga uit van de kracht van de mr, de professionaliteit” [ouder po].

Enkele ouders geven aan graag inzicht te willen hebben in het jaarplan, het activiteitenplan en de agenda van overleggen, maar dat deze informatie niet altijd (makkelijk) toegankelijk is.

● **Determinanten belangstelling: o.a. complexiteit materie, kennis van zaken en gevoelde afstand**

Uit de gesprekken komt naar voren dat verschillende zaken van invloed zijn op de belangstelling voor meedenken, -praten en -beslissen. Vanuit verschillende perspectieven is er bijvoorbeeld onvrede over de discrepantie tussen de complexiteit van de materie en de kennis van zaken bij de medezeggenschap. Dit wordt door sommigen wel besproken in termen van ‘amateurs tegenover professionals’. Soms kan een taalbarrière of cultuurkloof ook een rol spelen. Zo vertelt een leerling: *“Vanuit onze cultuur is het niet gebruikelijk om mee te praten.”* [leerling vo]. Ook de ‘gevoelde afstand’ tot een onderwerp speelt een rol. Leerlingen en ouders hebben, zo komt uit de gesprekken naar voren, meer belangstelling voor zaken waar zij zicht op hebben en die zich in hun directe nabijheid afspelen. In het onderzoek zijn we meerdere situaties tegengekomen waarin leerlingen en personeel zich zeer betrokken voelden bij de eigen school/locatie, maar waar zij weinig of geen betrokkenheid voelden voor het bovenschoolse niveau, waar meer strategische vraagstukken aan de orde zijn. Concreet betekende dit dat zij wel deelnamen aan panels en raden op schoolniveau, maar geen belangstelling hadden voor deelname aan de mr of gmr. Zo zegt een ouder: *“Ik wil geen bedrijfsachtige dingen bespreken. Laat dat aan het personeel over. Ik voel meer voor het betrekken van ouders bij themasessies, waar je op kan inschrijven. Dat spreekt mij meer aan. Aanhaken bij een onderwerp dat je raakt”* [ouder vo]. Met name vanuit de (grotere) besturen worden twijfels geuit of deelname van leerlingen aan de gmr wel zinvol is: *“Kan een leerling uit de onderbouw serieus in overleg met de bestuurder over een begroting van vele miljoenen euro?”* [bestuurder vo]. Ook leerlingen geven aan dat zij liever betrokken worden bij zaken die de school aangaan

De gevoelde afstand speelt ook bij de ondersteuningsplanraden van samenwerkingsverbanden een rol. Op kleine scholen kan meespelen dat de groep leerkrachten waaruit gekozen moet worden niet groot is; dan kan lidmaatschap van de mr een verplicht nummer worden. Zo zegt een leraar: *“De mr en gmr zijn meer een verplichting, iets dat erbij moet worden gedaan. Ik vind eigenlijk dat het een recht moet zijn, in plaats van dat het gezien wordt als iets dat moet. Het imago moet 180 graden gedraaid worden. Ik denk dat leraren versted kunnen staan van op hoeveel dingen je invloed kan hebben. Dat is nu niet zichtbaar, dat is een gemiste kans”* [leraar po]. Het gebrek aan belangstelling voor lidmaatschap van een mr of gmr wordt ook gekoppeld aan de brede ontwikkeling dat mensen minder maatschappelijk betrokken zijn. In de groepsgesprekken ontstond zich in enkele gevallen een discussie over hoeveel (voor)kennis bij de medezeggenschap nodig is en wat scholing, facilitering en eventueel externe inhuur hier nog bij kunnen betekenen. Overigens vinden personeelsleden het vooral belangrijk dat personen die zitting nemen in een (g)mr voldoende gemotiveerd zijn. Zo vertelt een gmr-lid:

“Het kost heel veel tijd; daarom is het belangrijk dat er mensen zijn die gemotiveerd zijn. Als je iemand gaat aanwijzen die niet gemotiveerd is, die heeft wel een belangrijke stem. Als je niet gemotiveerde mensen hebt, dan werkt het niet.” [gmr-lid speciaal onderwijs].

Bestuurders hechten belang aan rolzuiverheid, een positief-kritische houding en aan het voor ogen houden van het collectieve belang. Dat laatste kan in de gmr nog wel eens lastig zijn, zo vertelt een toezichthouder:

“Specifiek in het po vind ik een vraagstuk dat scholen de neiging hebben: we moeten allemaal in de gmr. Dat bevordert de kwaliteit van het gesprek meestal niet. Mijn eigen ervaring is dat toen de gmr kleiner werd, het bewustzijn groeide dat het niet om die ene school gaat, maar om de groep en toen is de kwaliteit van inspraak en de continuïteit verbeterd.” [toezichthouder po en vo].

● Opstelling betrokkenen

Of er een constructieve dialoog ontstaat tussen leiding en medezeggenschap is ook afhankelijk van de houding van de betrokken partijen. Vanuit verschillende perspectieven worden voorbeelden gegeven. Een schoolleider po zegt bijvoorbeeld over een vorige baan: *“Ik heb zelf ook in een mr gezeten, daar werd gezegd door de bestuurder: “Het is hier geen democratie”. Dan ben je snel uitgepraat.”* Maar soms spelen ook pragmatische overwegingen een rol. Dezelfde schoolleider zegt:

“In de geest wil ik wel, maar ik wil soms ook geen slapende honden wakker maken. Het gaat soms ook wel lekker snel. Maar uiteindelijk heb je er belang bij om ze [de mr] wel te betrekken bij het grote plaatje”.

Ook personeelsleden herkennen dat de mate van invloed van een mr vooral afhankelijk is van de houding van een schoolleider of bestuurder:

“Het is heel afhankelijk van die persoon en hoe die er instaat en ermee omgaat. De vorige directeur, een halfjaar geleden, was daar veel slimmer in, veel meer samenwerkend en die erkende het mandaat van de mr beter en bereidde zijn plannen en voorstellen veel beter voor, zodat de mr gewoon aan boord was. Ik denk dat daarin vanuit de overheid al heel veel wordt geprobeerd, maar het loopt spaak op individueel leiderschap; hoe een directie op één school dat wel of niet wil omarmen en faciliteren.” [personeelslid vo].

Dit laatste voorbeeld laat ook zien dat de informatiepositie van mr en gmr belangrijk is. De opstelling van de betrokkenen vanuit de medezeggenschap is uiteraard ook van belang. Die betrokkenen stellen zich volgens sommige bestuurders of schoolleiders soms wel erg activistisch op en dienen daarmee niet altijd het algemeen belang. Hierbij wordt overigens opgemerkt dat die rol soms ook hoort bij de functie van de medezeggenschap. Als belangrijke bouwstenen voor een constructieve dialoog worden transparantie en wederzijds vertrouwen genoemd. Ook een veilige sfeer waarin iedereen alles mag zeggen met de garantie dat het binnenskamers blijft wordt, met name door personeelsleden, genoemd als belangrijk. Niet bij alle scholen en besturen is daar nu sprake van.

● Formeel en informeel

Naast de wettelijk vastgestelde medezeggenschap (mr en gmr) zijn er op de scholen ook andere manieren van inspraak mogelijk. Scholen organiseren de informele inspraak op verschillende manieren: variërend van een leerlingenraad, leerlingenpanels tot inloopuren met de directie. Maar ook met leerkrachten zelf kunnen leerlingen zaken bespreken. Verschillende deelnemers brachten naar voren dat leerlingen via die routes een nuttige bijdrage kunnen leveren aan de beleidsvorming en/of praktijk op scholen. Dat kan gaan om randvoorwaarden zoals het aanbod in de kantine, maar ook over onderwijsinhoudelijke zaken zoals het vakkenaanbod, de inzet van ICT of redenen om wel of geen projectweek te doen. Via deze weg kunnen leerlingen een vrij directe terugkoppeling geven van hun ervaringen. Een leerling vertelt over een initiatief waar opvolging aan is gegeven:

“Vorig schooljaar hebben we vanuit de leerlingenraad gepleit voor meer onderwijs over niet-westerse landen en het slavernijverleden. Daar is nu meer aandacht voor bij sommige lessen. We zijn daarmee ook naar de wethouder gegaan. De school helpt ons daar ook goed mee.” [leerling vo].

Zeker op scholen die deel uitmaken van een groter bestuur, waar de formele zeggenschap op brinniveau plaatsvindt, kan volgens betrokkenen de informele inspraak een waardevolle aanvulling of alternatief zijn. Ook bij andere gremia wordt informeel overleg, bijvoorbeeld tussen bestuur en gmr, soms naar voren gebracht als middel om tot een gedragen besluit te komen. De deelnemende ouders zien de ouderaad als laagdrempelige vorm van inspraak, zo vertelt een ouder die deelnam aan een ouderaad in het po: *“De directrice vond het fijn dat we [als ouderaad] aangaven wat in de school gaande was. Ouders kwamen eerder naar ons toe dan naar de mr. We waren laagdrempeliger.”*

Informele inspraak gaat ook over het betrekken van personeelsleden die niet in een mr of gmr zitten. De mate waarin dat gebeurt lijkt deels af te hangen van de bestuursomvang. Zo vertelt een leerkracht van een grote vo-school: *“Wij zijn als school eigenlijk al te groot, vind ik, om dat goede gesprek, die dialoog, te voeren. Dat organiseren ze niet.”* [personeelslid vo]. Ook hangt de mate waarin alle personeelsleden worden betrokken af van de visie van een school of bestuur. Op sommige scholen werken ze bijvoorbeeld volgens de systematiek van participatie of zelfs sociocratie. Zo vertelt een gmr-lid:

“Bij ons is het eigenlijk de bedoeling dat alles vanuit participatie van onderaf geregeld wordt. De gedachte erachter is dat vanuit alle geledingen mensen kunnen participeren in het maken van een bepaald beleid en dan is de medezeggenschap een formeel aftikstukje.” [gmr-lid speciaal onderwijs].

De meeste personeelsleden vinden het overigens wel prettig als er één persoon verantwoordelijk is voor het nemen van de uiteindelijke beslissing, om te voorkomen dat een proces heel veel tijd kost: *“Ik ben vooral heel erg voor bottom-up, maar de directie is er ook om knopen door te hakken. Dus ik denk zeker dat dat wel moet, anders blijf je over dingen praten, daar word je ook gillend gek van.”* [personeelslid praktijkonderwijs].

● **Tijdigheid informatie en als mr meegenomen worden in het proces**

Verschillende mr-leden geven aan vaker dan vooraf gepland te vergaderen om zo bijvoorbeeld in een eerder stadium al geïnformeerd te worden over bepaalde ontwikkelingen. Daarmee wordt dan gehoor gegeven aan de wens van veel mr-leden om aan de voorkant meegenomen te worden en tijdig op de hoogte gebracht te worden. Het voordeel daarvan is dat de mr niet op het laatste moment een soort ‘slagboomfunctie’ krijgt en in een laat stadium alleen nog ja of nee kan zeggen. Een rvt-lid herkent dat ook:

“Dus conceptstukken al in de medezeggenschapsraad bespreken, niet voor advies of instemming, maar om te vertellen dat je ermee bezig bent. Zodat het stuk als het wordt voorgelegd voor advies of instemming, niet grote verrassingen met zich meebrengt. Dat is een moment waarop de medezeggenschap invloed kan uitoefenen op de inhoud van een stuk.” [rvt-lid po].

Verschillende mr-leden gaven aan dat zij zich (te) vaak in een positie bevinden dat zij degenen zijn die ‘stop’ moeten zeggen en dan als ‘hinderlijke barrière’ worden gezien. Andersom beschrijven sommige bestuurders de mr als een hindernis, die – met naar hun oordeel soms weinig argumenten – beslissingen vertragen of tegenhouden. In dit verband wordt door mr-leden en bestuurders ook wel gesproken over het ontstaan van een ‘wij-zijcultuur’ waarin de betrokken partijen tegenover elkaar komen te staan, emoties de overhand nemen en dit een goede besluitvorming in de weg staat. Het tijdig betrekken van (g)mr-leden wordt ook gezien als manier om voldoende draagvlak te creëren voor een beslissing.

● **Instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting**

Zowel bestuurders als toezichthouders zijn over het algemeen geen voorstander van een uitbreiding van de rechten van een (g)mr in de vorm van een instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting. *“Als je de mr aan de voorkant goed meeneemt, heb je die stok van instemmingsrecht niet nodig.”* Volgens hen is er vaak onvoldoende financiële kennis waardoor veel leden niet in staat zijn om een begroting te ‘lezen’. Deze kennis is vaak beperkt aanwezig, afhankelijk van de achtergrond van bijvoorbeeld een ouder of personeelslid. Overigens heeft bij sommige scholen en besturen een financieel controller een belangrijke rol in het informeren van (g)mr-leden over financiële zaken en bestaan er voor (g)mr-leden ook cur-

sussen om zich bij te scholen op dit terrein. Kanttekening die daarbij zowel door schoolleiders als personeelsleden wordt geplaatst is dat de financieel controller primair in opdracht van het bestuur werkt, en in die hoedanigheid niet onpartijdig is.

Bestuurders en toezichthouders denken dat het instemmingsrecht in sommige situaties ook als machtsmiddel kan worden ingezet of tot extra vertraging in het besluitvormingsproces kan leiden. Zo beschrijft een toezichthouder:

“Ik ken een situatie waarbij een mr zich heeft verzet tegen de sluiting van een school. In deze wijk was dat alleen volstrekt doelmatig. Dat heeft uiteindelijk twee, drie jaar geduurd tot de ondernemingskamer aan toe. Dat heeft heel veel inspanning en geld gekost”. [toezichthouder po]. Een andere toezichthouder brengt het nog stilliger onder woorden: “Ik ben mordicus tegen instemmingsrecht; ik ben wel voor medezeggenschap. Instemmingsrecht kan intern politiek gedoe opleveren. In de praktijk heeft de mr instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting; vaak houdt men de instemming in om wisselgeld te hebben voor iets anders. Dan politiseert de positie van de mr.” [intern toezichthouder po].

Bestuurders en toezichthouders zien veel meer in het meenemen van leden van de medezeggenschap aan de voorkant, voor het opstellen van de begroting, zoals hierboven ook al werd geschetst. Dit wordt ook door een ouder benoemd: *“Bij instemmingsrecht is het alleen een extra hokje wat aangevinkt wordt om een akkoord te krijgen. De kracht bij ons is juist de korte lijntjes en vroeg meegenomen worden in de besluitvorming.” [ouder po]. Een bestuurder geeft aan dat als er wordt gekozen voor een instemmingsrecht, het wel belangrijk is om een toetsingskader op te stellen: “Maak aan een mr dan ook inzichtelijk wat redenen kunnen zijn om niet in te stemmen. Een bestuur moet ook zo’n besluit ter discussie kunnen stellen.” [bestuurder vo].*

Vanuit de medezeggenschap is wel belangstelling voor het instemmingsrecht op de begroting. Dit vraagt volgens mr-leden dan wel wat van de facilitering in de vorm van opleidingsmogelijkheden en tijd. Maar ook helderheid van de verstrekte informatie, met aandacht voor de onderliggende motivatie en gevolgen van financiële keuzes voor de school en het onderwijs, is belangrijk. Overigens is er vanuit mr-leden die nu al worden meegenomen bij financiële beslissingen door hun schoolleider of bestuurder weinig behoefte aan een instemmingsrecht: *“Ik voel de behoefte zelf niet om dat instemmingsrecht. Misschien juist omdat als we er wel een opmerking over hebben, dat we toch wel gehoord worden. Er is nu niet de behoefte om daar instemmingsrecht op te hebben.” [mr-lid po]. Ook is door mr-leden meermaals opgemerkt dat instemmingsrecht ook extra verantwoordelijkheid betekent. Mr-leden zitten hier niet altijd op te wachten. Naast de vereiste financiële kennis, die er vaak niet of beperkt is, speelt ook mee dat dit afbreuk zou kunnen doen aan de kritische rol die de mr nu vervult.*

Aansluitend is in enkele gesprekken gevraagd of de (g)mr ook een stem zou moeten hebben in de bezoldiging van de leden van de raad van toezicht. Voor dit idee is vanuit de bestuurders, op een enkele uitzondering na, weinig enthousiasme. Voor mr-leden vormt dit, voor zover besproken, ook geen groot onderwerp. Tegelijkertijd blijkt uit de gesprekken met mr-leden dat zij weinig weten over de wijze van aanstelling en bezoldiging van rvt-leden. In deze context wordt overigens wel gewezen op de mogelijkheid van een benchmark als bruikbaar alternatief.

● **Bredere inzet systematiek werkdrukmiddelen en npo**

Gevraagd naar thema’s die geschikt zijn voor eenzelfde systematiek hebben we in de gesprekken weinig heldere, concrete antwoorden gekregen. In enkele gesprekken zijn professionele ruimte, onderwijsfaciliteiten (in de klas) en zorg genoemd, maar slechts op hoofdlijnen zonder de mogelijkheden en consequenties te benoemen.

Bij de deelnemende mr-leden speelde ook praktische overwegingen een rol. Zoals uit het bovenstaande al naar voren kwam vraagt instemming over het algemeen meer tijd en is de agenda van de meeste betrokkenen al overvol. Uit de gesprekken komt wel naar voren dat de belangstelling voor thema’s en onderwerpen die direct aansluiten bij de eigen praktijk groter is dan abstractere thema’s.

• Knelpunten in de medezeggenschap

Hoewel een deel van de deelnemers vindt dat de medezeggenschap naar behoren loopt en geen aanpassing behoeft, is er ook een aantal knelpunten naar voren gebracht. Punten die vaker genoemd werden zijn:

- problemen met werving en gebrekkig aanbod van kandidaten; weinig belangstelling voor deelname in de zeggenschapsorganen;
- onvoldoende inhoudelijke kennis binnen de medezeggenschap;
- onvoldoende procesmatige kennis over medezeggenschap bij zowel schoolleiders/besturen als binnen de medezeggenschap;
- onvoldoende facilitering medezeggenschap in informatie, tijd en vergoeding;
- uiteenlopende belangen en interesses binnen de medezeggenschap (personeel, ouders en leerlingen in één orgaan). Sommige gespreksdeelnemers pleiten daarom voor een scheiding in deelraden;
- onvoldoende draagvlak en eigenbelang: onvoldoende raadpleging van achterban door medezeggenschap;
- te weinig gedeelde verantwoordelijkheid en het bestaan van een ‘wij-zijgevoel’ (medezeggenschap vs. leiding/bestuur).

- *Geringe belangstelling als knelpunt*

De genoemde knelpunten komen in verschillende mate en vormen voor. Een van de vaker genoemde knelpunten is een geringe belangstelling voor deelname aan medezeggenschap. Het blijkt lastig om te zorgen voor een representatieve afspiegeling van de ouderpopulatie. Hierbij speelt volgens de deelnemers ook mee dat ouders soms de Nederlandse taal niet goed machtig zijn en/of anders aankijken tegen autoriteit of de functie van de school. Overigens speelt deze problematiek niet bij alle scholen en lijkt met name het opleidingsniveau (van de ouders) daarbij een rol te spelen. Deelnemers vanuit zelfstandige gymnasia gaven aan dat de belangstelling voor medezeggenschap daar over het algemeen groot is en dat de werving er geen probleem vormt.

- *Onbekendheid, beeldvorming, toegankelijkheid*

Het gebrek aan belangstelling kent verschillende oorzaken. Sommigen wijzen op de inhoud van de functie als belangrijkste hindernis, anderen wijzen op de (negatieve) beeldvorming rond medezeggenschap. In dit verband wordt ook het ambtelijke karakter van de mr genoemd, dat potentiële deelnemers zou afschrikken. Zo vertelt een ouder:

“Ik heb vaak nagedacht over deelname aan de ouderraad of mr, maar het is voor mij onduidelijk wat ik daarin kan toevoegen. Het is een beetje mistig. Ik investeer er dan tijd in, maar wat gebeurt er met mijn inbreng?” [ouder vo].

Ook wordt er in een aantal gevallen op gewezen dat de zichtbaarheid en communicatie van de (g)mr te wensen overlaat. Het lijkt zeker niet standaard om aan het begin van het schooljaar of bij de introductie van nieuw personeel de medezeggenschap aandacht te geven. Deze taak berust niet alleen bij de (g)mr, maar is vanuit het oogpunt van medezeggenschap ook een taak voor de schoolleiding en het bestuur. Bekendheid kan een rol spelen. Over de mr en nieuw personeel zegt iemand bijvoorbeeld:

“Mensen die beginnen hebben überhaupt geen idee dat er een mr is, wat die doet. Die hebben geen idee wat de structuren inhouden en waar het geld langsloopt, echt geen idee. Dus eigenlijk zou je dat ergens bijna moeten verplichten in de opleiding van docenten en andere mensen die in het onderwijs gaan werken” [docent vo en mr-lid]. Een ouder vertelt: *“Op schoolniveau hebben scholen moeite met het vinden van ouders om in de mr te zitten. Dat heeft ook te maken met pr omtrent die positie. Het is echt een serieuze rol qua medezeggenschap en de invloed die je kan uitoefenen op het onderwijs voor de kinderen. Daar moeten we ons hard voor maken. Dat ouders ook zien dat ouders actief zijn in een mr en wat het precies inhoudt.”* [ouder vo].

In een enkel geval worden ook vraagtekens geplaatst bij de toegankelijkheid van de mr voor nieuwe medewerkers en de toedeling van mr-zetels aan onderwijsondersteunend personeel. Zeker in geval van zaken die de onderwijskwaliteit betreffen, lijkt de positie van onderwijsassistenten niet altijd volwaardig te zijn aan die van de leraren.

Voorlichting, maar ook facilitering kan een rol spelen. Voor het personeel is het mr-werk vaak opgenomen in de taakuren. Ouders en leerlingen verrichten mr-werk kosteloos of is er sprake van vacatiegeld. Over de wenselijkheid van vacatiegeld als 'wervingsinstrument' werd door deelnemers overigens verschillend gedacht. Door personeelsleden werd nog genoemd dat niet alleen taakuren belangrijk zijn, maar ook het zorgen voor vervanging op momenten dat zij nodig zijn als (g)mr-lid.

- Enkele verbetersuggesties: informatievoorziening, ambtelijk secretaris en professionalisering

Versillende deelnemers pleiten ervoor om de (g)mr te versterken door die beter te informeren. Iemand stelt voor om, vanuit het ministerie of een centrale organisatie, (g)mr's op hun eigen mailadres te informeren over belangrijke ontwikkelingen, zodat ze minder afhankelijk zijn van wat er doorgestuurd wordt vanuit de besturen. Een andere suggestie is om, zeker voor de gmr, te werken met een ambtelijk secretaris die stukken kan voorbereiden en de leden een deel van het werk uit handen neemt. De ambtelijk secretaris kan ook kennis overbrengen over medezeggenschap en daarmee zorgen voor professionalisering.

Om de kennispositie van de mr te versterken, wordt vanuit uiteenlopende perspectieven gepleit voor meer professionalisering (op inhoud) en voor het standaard inrichten van commissies of rollen (financiën, personeel, onderwijskwaliteit, huisvesting e.d.), waarvoor gericht gekwalificeerde kandidaten geworven kunnen worden. Tegelijkertijd maakt de (g)mr niet altijd gebruik van de mogelijkheden om externe expertise in te huren, waarmee zij op complexe dossiers een eigenstandige positie kan innemen.

3.4 Conclusies

In dit hoofdstuk is ingegaan op het versterken van zeggenschap en medezeggenschap. Daar waar in de literatuur duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen zeggenschap (recht om over iets te beslissen) en medezeggenschap (het recht van belanghebbenden om mee te spreken, om besluitvorming, in de regel voorbereid door anderen zoals bestuurders, te beïnvloeden) blijkt dit in de praktijk vaak niet duidelijk.

Op basis van de gesprekken en de deskstudie trekken wij de volgende conclusies:

- Het blijkt vaak lastig om ouders, leerlingen en personeelsleden te interesseren voor een functie in de medezeggenschapsraad. In het vmbo is de geringe belangstelling van ouders een groter probleem dan in het vwo; categorale gymnasia hebben hier het minst last van. Onbekendheid en onduidelijkheid over de rol en betekenis van de mr spelen hierbij een rol. Ook de complexiteit van de onderwerpen speelt soms een rol, waarbij ouders met een bepaalde opleidings- of beroepsachtergrond in het voordeel zijn. Voor ouders en leerlingen met een migratieachtergrond speelt onbekendheid met het Nederlandse onderwijssysteem een rol. Ondanks de geringe belangstelling blijkt de mr voor nieuwe medewerkers en onderwijsondersteunend personeel niet altijd makkelijk toegankelijk.
- Leerlingen en ouders hebben meer belangstelling voor zaken waar zij zicht op hebben en die zich in hun directe nabijheid afspelen, en minder voor het bovenschoolse niveau waar meer strategische vraagstukken aan de orde zijn.
- Voor een sterke medezeggenschap is het van belang dat de betrokkenen een constructieve houding hebben. In de praktijk blijken betrokkenen hier niet altijd op een lijn te zitten. Belangrijke bouwstenen voor een constructieve dialoog zijn transparantie en wederzijds vertrouwen. Ook een veilige sfeer waarin iedereen alles mag zeggen met de garantie dat het binnenskamers blijft wordt, met name door personeelsleden, genoemd als belangrijk.
- Informele medezeggenschap (leerlingenraad, ouderraad, panels, enquêtes) kan een aanvullende betekenis hebben voor de formele zeggenschap van de mr. Dit is in lijn met wat de ROB (2017) eerder voorstelde. In de praktijk is echter veelal niet goed duidelijk hoe de formele en informele inspraak zich tot elkaar (kunnen) verhouden. Informele structuren lijken laagdrempeliger, maar hebben ook

te maken met vergelijkbare knelpunten als formele medezeggenschapsraden (achterbanraadpleging, toegankelijkheid, bekendheid, informatie en kennisniveau e.d.).

- Over uitbreiding van de rechten van de (g)mr in de vorm van een instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting wordt wisselend gedacht. Bestuurders en toezichthouders zijn hier over het algemeen geen voorstander van. Zij zien meer in het (vroeg)tijdig meenemen van mr-leden aan de voorkant, voor het opstellen van de begroting. Vanuit de medezeggenschap is er wel belangstelling voor het instemmingsrecht op de begroting, hoewel daarbij wordt opgemerkt dat instemmingsrecht ook meer verantwoordelijkheid met zich meebrengt. Daar zitten mr-leden niet altijd op te wachten. Het vraagt sowieso om betere facilitering van de medezeggenschap, in de zin van kennis en tijd, maar ook om helderheid van de verstrekte informatie. Mr-leden hechten vooral aan de onderliggende motivatie van de begroting en eventuele gevolgen voor de school en het onderwijs. Instemming op het schoolbeleid lijkt daarmee belangrijker dan instemming op de begroting.

De overall conclusie van dit hoofdstuk is dat de huidige medezeggenschap in het po en vo in het algemeen werkbaar is. Die werkbaarheid kan worden versterkt door het belang van medezeggenschap te blijven communiceren, vooral ook voor nieuwkomers in de school, en te zorgen voor een goede informatievoorziening, facilitering en 'kwalificering' (kennis, vaardigheden) van de mr-leden. Gezien de ongelijke machtspositie van bestuur versus medezeggenschap vormt wederzijds vertrouwen een belangrijke basisvoorwaarde. Deze zaken zijn in belangrijke mate ook bepalend voor de toekomstbestendigheid van de medezeggenschap. Bijvoorbeeld 'meer middelen naar de klas' kan de betrokkenheid van het personeel in de medezeggenschap vergroten, mits zij voldoende zijn toegerust (informatie, tijd en kennis). Dit raakt ook aan de zeggenschap van de onderwijsprofessional. Een ander voorbeeld betreft 'betere verantwoording door de scholen over de inzet en effectiviteit van middelen'; dit kan de betrokkenheid en kwaliteit van de medezeggenschap versterken, vooral als dit betekent dat de begrotingsdiscussie in verband wordt gebracht met gevolgen voor de dagelijkse onderwijspraktijk. Over de wenselijkheid van een instemmingsrecht van de mr op de hoofdlijnen van de begroting lopen de meningen uiteen, zowel tussen bestuursleden en mr-leden, maar ook binnen deze geledingen.

Investeringsen naar de klas

4

4 Investerings naar de klas

4.1 Methodiek investering 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 NPO (vanaf 2021).

In het kader van het NPO ontvangen scholen in het funderend onderwijs extra financiële middelen om coronagerelateerde leer- en ontwikkelvertragingen in te halen (NPO-middelen). 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 werkdrukmiddelen had de personeelsgeleding van de mr (pmr) 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.

4.2 Achtergrond: relevante ontwikkelingen vanuit de literatuur

Decentralisatie in praktijk: empowerment en het goede gesprek

Recent verkennend onderzoek naar de uitvoering van het convenant ‘Aanpak lerarentekorten en werkdrukverlichting’ laat zien dat zowel bestuurders, schoolleiders als leraren het idee ‘van onderaf organiseren’ omarmen (Van Hassel & Scheeren, 2022). 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 werkdrukmiddelen 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 uitzoekwerk vooraf en administratielast achteraf. Bij duplicatie van besluitvorming gaat het om de mogelijkheid dat besluiten over de werkdrukmiddelen 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 werkdrukmiddelen groter zijn dan de nadelen. Als voordelen zien zij vooral de mogelijkheid om in te spelen op de lokale behoeften (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 werkdrukmiddelen 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 werkdrukmiddelen vooral aan de voorkant, in het besluitvormingsproces. Dit past bij de 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 vanuit de literatuur op dit thema lijken dan ook vooral te liggen op het terrein van verantwoording en het evaluatieproces.

4.3 Hoofdpijnen vanuit de gesprekken

• Methodiek wisselend ontvangen: kansen en risico's

De werkwijze zoals toegepast bij de werkdrukmiddelen en de NPO-middelen, waarbij teams betrokken zijn bij de inzet van de middelen, is wisselend ontvangen door de deelnemers. Een deel, vooral vanuit de mr, ziet het als een positieve ontwikkeling die leidt tot betere keuzes en tot grotere betrokkenheid van het personeel. Tegelijkertijd wezen mr-leden op de tijd die het kost om tot een evenwichtige besluitvorming op team-/schoolniveau te komen, terwijl de werkdruk vaak al hoog is. Vanuit vooral de besturen worden ook nadelen genoemd, waaronder het ontstaan van verschillende routes waarop financiën door de schoolorganisatie lopen en het risico dat er te veel gekeken wordt naar alleen het belang van de eigen school (wanneer er meer scholen onder het bestuur vallen) en de korte termijn. In sommige gesprekken wordt ook gewezen op het belang van solidariteit en de onduidelijke positie van de schoolleider op dit moment.

"In onze stichting is er een groot clubgevoel; er is een grote mate vorm van solidariteit. Dat betekent in praktijk dat we heel veel stichtingsaangelegenheden met alle directeuren bespreken in het directeuren-overleg. En dat we ook een begroting hebben waarbij we heel bewust middelen alloceren bij de ene of de andere school en wij niet alleen maar als bestuur/stichting als doorgreefluk fungeren. [...] Maar ik vind ook dat je het in praktijk met al die directeuren samen moet bespreken, want het is ook een vorm van onderlinge solidariteit en je zou het zelfs nog wel mogen formaliseren van mij, je zou zelfs in de medezeggenschap een positie kunnen geven aan directeuren. Ik merk dat de politiek een beetje zoekende is: ja we willen die directeuren/schoolleiders een positie geven, daarom gaan we ze maar rechtstreeks adresseren, hier heb je een budget en de mr moet maar instemmen. Nou prima, maar geef dan die schoolleiders een positie. Maak desnoods een wettelijke vereiste aan het managementstatuut, waar bijvoorbeeld schoolleiders kiesrecht hebben op ons gremium op de stichtingsbegroting." [bestuurder po].

Op de vraag welke andere thema's zich eventueel lenen voor een vergelijkbare systematiek hebben we weinig concrete antwoorden gekregen. Het lijkt in ieder geval belangrijk om de actoren vooral te betrekken bij onderwerpen waar ze direct mee te maken hebben. De werkdrukmiddelen zijn daar een goed voorbeeld van. Thema's die na enig doorvragen in de gesprekken naar boven kwamen, zijn: professionalisering/de professionele ruimte, de keuze van onderwijsfaciliteiten (in de klas) en de inschakeling van leerlingenzorg. Wel werd hierbij opgemerkt dat er wat dit soort zaken betreft een spanningsveld kan bestaan tussen maatwerk (op school-/teamniveau) en schaalvoordelen op bestuursniveau.

• Solidariteit: het groepsbelang versus het algemeen (bestuurs)belang

In de gesprekken is er door bestuurders en interne toezichthouders meermaals op gewezen dat 'meer middelen naar de klas' ertoe kan leiden dat dit ten koste gaat van de (beleids)prioriteiten die het bestuur ziet. Onderwijspersoneel zou geneigd zijn vooral het belang van het eigen team centraal te stellen, en geen oog te hebben voor de nood van collega's en leerlingen op andere scholen, die een ongelijke verdeling van middelen zou kunnen rechtvaardigen. Het gaat hier dan om solidariteit tussen scholen en

bijvoorbeeld het opvangen van (tijdelijke) problemen als gevolg van krimp, populariteitsdaling, personeelsverzuim of het omgaan met achterstanden.

De veronderstelling dat teams weinig oog hebben voor problemen van andere scholen wordt door sommige personeelsleden en mr-leden in twijfel getrokken. Zij wijzen vooral op het belang van duidelijke communicatie en argumentatie, waardoor in alle redelijkheid over de verdeling van middelen besloten kan worden. Overigens wordt daarbij vaak niet aangegeven hoe dat dan zou moeten.

● **Eindverantwoordelijkheid**

In aansluiting op het vorige punt benoemen met name bestuurders dat er een spanningsveld ontstaat tussen wie bepaalt en wie eindverantwoordelijk is. Over investeringen naar de klas zegt iemand:

“Het blijft wel ingewikkeld. Een school moet een plan maken en die middelen inzetten en daar een akkoord op van een krijgen van de pmr. En vervolgens moet wel de verantwoording plaatsvinden op bestuursniveau; dus de bestuurder wordt in zekere zin buitenspel gezet over waar het geld moet worden ingezet en vervolgens is die wel verantwoordelijk voor wat ermee gebeurt. Die wrijving in de organisatie, dat merken wij wel. Niet zozeer in negatieve zin, dat het gedoe geeft, maar wel dat het een groot ongemak geeft, en dat het ook gewoon niet klopt.” [bestuurder vo].

● **Trend vraagt om flankerend beleid en aandacht voor bestaande mogelijkheden**

Hoewel de trend ‘meer middelen naar de klas’ bij mr-leden over het algemeen positief ontvangen wordt, onder meer omdat men zich meer betrokken voelt bij de keuzes die gemaakt worden, zijn er ook zorgen. Die hebben te maken met de capaciteit en competenties in de mr. *“... Er wordt steeds meer verplaatst naar de mr’s, maar die worden nog niet sterker. Op een gegeven moment keert de wal het schip, dus we gaan zien welke kant het op gaat, want dit is wel een dingetje.”* [mr-lid personeel po]. Het al genoemde punt van de tijd die het van onderwijspersoneel vraagt om tot een evenwichtig en gedragen besluit te komen, dient volgens mr-leden te worden meegewogen voordat deze systematiek ook op andere thema’s wordt toegepast.

Een ander wijst erop dat ook de bestaande mogelijkheden niet uit het oog verloren moeten worden en dat medezeggenschap ook op andere manieren invloed kan uitoefenen.

“Ik heb ook een beetje het idee dat er een trend is naar steeds meer instemmingsrecht. Dat heeft er ook mee te maken dat het adviesrecht regelmatig niet werd gebruikt zoals het bedoeld is en dan zie ik dat er een reflex komt naar: dan willen we graag instemmen. Ik ben blij met die trend: dat het serieuzer wordt neergezet. Zo voel ik het omdat ik heel veel directeuren/bestuurders heb meegemaakt die dat wel nodig hebben, die spelen echt een ander spelletje. Maar ik zou nog blijer zijn als het adviesrecht serieuzer wordt genomen.” [mr-lid personeel vo].

4.4 Conclusies

In dit hoofdstuk is ingegaan op de ervaringen van verschillende betrokkenen met het beleggen van de plan- en besluitvorming over de inzet van middelen op het niveau van de school of het team. Deze systematiek is onder andere gebruikt bij de werkdrukmiddelen en de NPO-middelen. Op basis van input van de diverse gesprekken en de literatuur trekken wij de volgende conclusies:

- De werkwijze om de besluitvorming over de inzet van middelen meer op team- of schoolniveau te beleggen is wisselend ontvangen.
- Personeelsleden en mr-leden staan hier positief tegenover. Dit leidt volgens hen tot betere keuzes; er is bijvoorbeeld meer ruimte om in te spelen op lokale behoeften. Daarnaast zorgt de methodiek voor een grotere betrokkenheid en meer draagvlak van personeelsleden bij de besluitvorming, wat leidt tot meer gevoel van autonomie, eigenaarschap en (zelf)bewustzijn.
- Bestuursleden en toezichthouders zijn niet enthousiast over dit idee. Zij wijzen op het risico dat in de besluitvorming vooral wordt gekeken naar het belang van de eigen school of het team. Dit kan ten

coste gaan van collega's en leerlingen op andere scholen van het bestuur. Met de huidige systematiek kan het bestuur (tijdelijke) problemen op scholen opvangen met een ongelijke verdeling van middelen over scholen. Overigens zijn sommige personeels- en mr-leden van mening dat teams wel degelijk in staat zijn om het bredere belang voor ogen te zien.

- Een ander risico waar bestuurders en toezichthouders op wijzen is het spanningsveld dat ontstaat als scholen meer zeggenschap krijgen over middelen, terwijl het bestuur hier uiteindelijk verantwoordelijk voor is.
- Welke thema's die in navolging van de werkdrukmiddelen volgens een vergelijkbare systematiek zouden kunnen worden opgepakt, is onduidelijk. Thema's die in de gesprekken werden aangestipt, zijn: professionalisering/professionele ruimte, de keuze van onderwijsfaciliteiten (in de klas) en inschakeling van leerlingenzorg. Tegelijkertijd werd door uiteenlopende actoren ingezien dat er een spanningsveld kan bestaan tussen maatwerk (inkoop op school-/teamniveau) en schaalvoordelen op school-/bestuursniveau.

De overall conclusie van dit hoofdstuk is dat de systematiek van 'meer middelen naar de klas' werkbaar is, hoewel het draagvlak niet bij iedereen en onder alle geledingen even groot is. Mr-leden wijzen vooral op meer betrokkenheid en draagvlak voor de keuzes die worden gemaakt. Bestuursleden zien risico's in financial control en de mogelijke spanning tussen de keuzes van de school/het team en het bredere belang van de school of het bestuur. Naast de principiële kant van de keuze om extra investeringen directer naar de klas te laten lopen, is het voor de toekomstbestendigheid ook belangrijk om op te merken dat deze systematiek ook praktische eisen stelt aan tijd/capaciteit en competenties van de mr-leden, bovenop de vaak al als hoog ervaren werkdruk. Naast een zorgvuldige (selectieve) afweging van de toepasbaarheid en eventuele verbreding van deze systematiek vraagt dit om flankerend beleid.

Rol en positie schoolleider

5

5 Rol en positie schoolleider

5.1 Rol en positie van de schoolleider in theorie en praktijk: literatuur

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 er is ook gesproken met vertegenwoordigers vanuit het voortgezet onderwijs. In het onderzoek constateren de onderzoekers dat de 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 Wvo (2020) ontbreekt ook een concrete definitie. Wel wordt er ingegaan op de benoembaarheid van leidinggevend personeel. 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 2020 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 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 bekostigings sancties 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 (Honig & 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; Geijsel, 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 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 Geijsel (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 Geijsel (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.⁵ Nolen en collega's 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

⁵ Het onderzoek van Nolen e.a. (2020) heeft betrekking op het primair onderwijs, maar is zeer relevant voor het funderend onderwijs als geheel.

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 Geijsel (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 Geijsel (2020) dat de regering de mogelijkheid heeft om de bekwaamheidseisen voor schoolleiders te formuleren, maar dit tot nu toe niet heeft gedaan. Nolen e.a. 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.

5.2 Hoofdlijnen vanuit de gesprekken

● Schoolleider vervult spilfunctie, maar weinig formeel vastgelegd

De schoolleider heeft weliswaar een spilfunctie tussen de personeel en het bestuur, maar daar is weinig over vastgelegd in wet- en regelgeving. In de praktijk hoeft dat geen bezwaar te zijn, maar er kunnen zich situaties voordoen waarin er een disbalans ontstaat tussen de formele partners in de governance-driehoek (bestuur, medezeggenschap, intern toezicht) en de positie van de schoolleider daarbinnen. Ook hier blijkt het goede gesprek op basis van goede en tijdige informatie van belang.

Twee citaten uit de groepsgesprekken met actoren illustreren de worsteling die niet alleen schoolleiders zelf ervaren, maar ook andere actoren in de medezeggenschap.

“Er zit een weeffout in de governancestructuur, en die wordt steeds groter. Want de rvt heeft wel contact met het bestuur en de gmr, maar daar zit de directie niet bij. En het bestuur wordt steeds machtiger, als het gaat om de verdeling van middelen. De positie van de directie daarin is onduidelijk. De scholen (en hun directies) zijn er tussenuit georganiseerd. De schoolleider heeft geen formele zeggenschap over de begroting. Dat is risicovol. Want de blik van een rvt wordt bepaald door de gesprekken die zij voert met de gmr en het bestuur. Maar dat beeld hoeft niet te kloppen. Feitelijk weten ze niet wat er in de scholen gebeurt. Dat heb ik zelf een keer gemerkt toen een van mijn bestuurders ziek werd en bleek dat de rvt een compleet verkeerd beeld had van wat er op school speelde. Het principe van checks and balances werkte niet. Terwijl heel veel zaken op uitvoeringsniveau wel bij de directie liggen, maar die niet mag

meepraten. Als je naar de cao kijkt ligt de uitvoering op school, terwijl de verantwoordelijkheid elders ligt in de organisatie, in de governancedriehoek, waar de directie geen deel van uitmaakt.” [vo-directeur].

“Er was een keer het verzoek van een directeur om in de gmr te komen. Dat wilden wij toen niet, want dan zou hij er met een dubbele pet in hebben gezeten. Het zou ons beperken in onze vrijheid van spreken. Tegelijkertijd snappen we die schoolleiders, want die zeggen: “Wij kunnen nergens terecht”. Het blijft vreemd dat er voor de directeuren geen gremium is voor hun medezeggenschap. Daarvoor in de plaats is er toen het overleg met de directie en raad gekomen. Wij delen als gmr onze notulen en besluiten met hen, dat doen zij overigens omgekeerd niet.” [gmr-geleding].

● **Werken volgens code goed bestuur, taken beleggen op het laagste mogelijke niveau**

Uit de gesprekken komt naar voren dat veel besturen ernaar streven om, in lijn met de codes goed bestuur, taken te beleggen op het laagst mogelijk niveau (en waar het thuishoort).⁶ Veel zaken die de school aangaan zijn daarom in de praktijk belegd bij de schoolleiders. Zij zijn in veel besturen integraal verantwoordelijk voor hun school. Schoolleiders krijgen, met name op het gebied van onderwijskwaliteit, veel vrijheid om hun eigen visie op onderwijs vorm te geven. Zo zegt een bestuurder hierover: *“We zien steeds meer besturen die vanuit de scholen beleid maken met de directeuren en medewerkers. Dat de staf hier echt ondersteunend in is. Dat het meer is van de mensen die ermee gaan werken. Het is een kanteling. Ik vind dit voor schoolzaken een goede ontwikkeling”* [bestuurder vo].

● **Bovenschoolse betrokkenheid en het potentieel van het managementstatuut**

Schoolleiders worden ook op bovenschools niveau betrokken bij beslissingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om beleidsontwikkeling zoals bij het opstellen van het meerjarig beleidsplan. Veel besturen maken daarbij gebruik van een managementstatuut en bij grotere besturen is soms ook sprake van een directieoverleg of directie en raad. Over het managementstatuut wordt door sommigen opgemerkt dat die verouderd zijn (“liggen al jaren in de kast”) en dat er actiever mee omgegaan kan worden, terwijl anderen dat beeld niet herkennen en aangeven er wel actief mee om te gaan. Hierin bestaan duidelijke verschillen tussen schoolbesturen, getuige ook het volgende citaat. *“In ons schoolbestuur is het devies, decentraal waar het kan en centraal waar het moet.”* [schoolleider vo]. Het algemene beeld dat uit de gesprekken naar voren komt, is dat de formele positie van de schoolleider nu onvoldoende geregeld is en dat aanpassing van het managementstatuut daar een rol in zou kunnen spelen.

● **Scholingsbehoefte en professionalisering schoolleiders**

Er wordt veel gevraagd van schoolleiders en door het verleggen van financiële stromen naar het schoolniveau neemt dat nog toe. Dat vraagt ook om kennis en kunde die, volgens verschillende doelgroepen, niet altijd voldoende aanwezig is bij schoolleiders. Vanuit de eerder besproken thema's kwam ook naar voren dat schoolleiders niet altijd goed op de hoogte zijn van de regelgeving en procedures rond medezeggenschap. Tegen deze achtergrond is in enkele gesprekken gepleit voor meer ruimte voor professionalisering en opleiding van schoolleiders. Zo zegt een schoolleider hierover: *“Niet de structuur, maar de persoonlijke kwaliteiten zijn uiteindelijk doorslaggevend”* [schoolleider vo].

5.3 Conclusies

We zijn in dit hoofdstuk ingegaan op de rol en positie van de schoolleider. Vanuit de literatuur en de gesprekken trekken we de volgende conclusies:

- De schoolleiders hebben formeel weinig positie en zeggenschap. De taken en bevoegdheden van schoolleiders zijn niet wettelijk bepaald en binnen de huidige governancedriehoek is er geen ruimte voor de schoolleider.
- De schoolleider speelt in de praktijk een sleutelrol. Deze heeft een grote invloed op de organisatie en kwaliteit van het onderwijs en vormt de schakel tussen beleid en praktijk. De schoolleider is van groot belang bij de schoolontwikkeling en onderwijsverbetering. Ook wordt geconstateerd dat de autonomie van de scholen in hun bestuur steeds groter wordt.

⁶ In de meest recente versie (2020) van de code goed bestuur in het primair onderwijs wordt het subsidiariteitsbeginsel niet meer expliciet genoemd. Wel wordt van besturen verwacht dat zij zorgen voor professionele cultuur (principe 3).

- De ruimte voor schoolleiders om een scherpere strategische rol in te nemen is nu juridisch beperkt, doordat de externe verantwoordingsplicht bij schoolbesturen van onderwijsorganisaties ligt.
- Een oplossing hiervoor is om de externe verantwoordingsmechanismen op het niveau van de schoolleider en de school in te richten. Vanuit de wetenschappelijk literatuur ziet men dit niet als een voorkeursscenario....
- ... maar wordt door Wassink en collega's (2022) gewezen op een scenario waarin bestuur en schoolleiders het gesprek aangaan 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 worden in de literatuur principes van gedeeld leiderschap, gedeelde verantwoordelijkheid en onderling vertrouwen als belangrijke voorwaarden genoemd. Afgaand op de gesprekken vinden dergelijke gesprekken overigens binnen een deel van de schoolorganisaties al plaats (ook in lijn met de codes goed bestuur po en vo).
- In de groepsgesprekken is gewezen op de mogelijkheden om de taken en bevoegdheden van de schoolleider beter vast te leggen in het managementstatuut.
- Bij de toegenomen autonomie van scholen en de rol van de schoolleiders past ook een verdere professionalisering van de schoolleider.

De overall conclusie over de positie van de schoolleider is dat er, met name vanuit de schoolleiders zelf, behoefte is aan een betere positionering. Daarbij zijn verschillende routes mogelijk: een 'juridische route' waarbij eindverantwoordelijkheid/verantwoording deels ook op schoolniveau gelegd wordt, een 'vertrouwensroute' waarbij het bestuur en schoolleiders samen werken aan gedeeld leiderschap en een 'alternatieve route' waarbij sprake is van een minder zware formalisering in de vorm van afspraken in het managementstatuut. Om te komen tot een gedegen (toekomstgerichte) afweging over de positie van de schoolleider is nader onderzoek naar mogelijke routes, voorkeuren en (mogelijke) consequenties noodzakelijk.

Verantwoording

6

6 Verantwoording

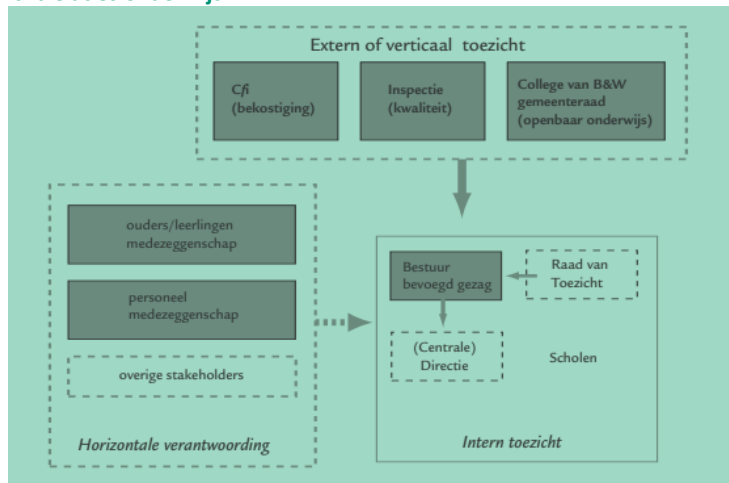
6.1 Het begrip verantwoording

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, leerlingen, 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 onderscheidt 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. Over de indeling van intern toezicht is overigens discussie mogelijk, sommigen zien intern toezicht (in de figuur raad van toezicht) als onderdeel van de horizontale verantwoording.

Figuur 6.1 Toezichtrelaties onderwijs⁷



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

Figuur 6.1 laat ook het onderscheid in horizontale en verticale verantwoording zien. Horizontale verantwoording is de verantwoording naar personeel, ouders, leerlingen en andere stakeholders. De verticale verantwoording is de verantwoording naar overheidsorganen zoals de Inspectie van het Onderwijs en de Dienst Uitvoering Onderwijs. In sommige stukken is ook sprake van het begrip maatschappelijke of publieke verantwoording. Deze vorm kan gezien worden als een bredere vorm van horizontale verantwoording, waarbij naast direct betrokkenen (zoals leerlingen en ouders) ook allerlei maatschappelijke organisaties of de maatschappij als geheel worden betrokken.

Verantwoorden kan betrekking hebben op verschillende onderdelen van het optreden van de actor. Door Bovens en Schillemans wordt hierbij een onderscheid gemaakt in financiële, procesmatige en programmatische verantwoording. Schoolorganisaties dienen zich over verschillende onderdelen en onder verschillende voorwaarden te verantwoorden. Als voorbeeld worden genoemd het vaststellen van:

⁷ Het in figuur 6.1 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 toezichtkader) en de mogelijkheid om via informatiekanalen (website, nieuwsbrieven, benchmarks als Scholen op de kaart) en gesprekken met stakeholders verantwoordingsinformatie te delen.

6.2 Achtergrond: relevante ontwikkelingen vanuit de literatuur

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, leerlingen, 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 kaart⁸ 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

⁸ Zie bijvoorbeeld <https://scholenopdekaart.nl>.

deze ontwikkelingen is niet te geven. Wel is duidelijk dat de ontwikkeling op de laatste onderdelen langzaam gaat. Van Monfort 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 NPO (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 verantwoording 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”.

De uitkomst van verantwoording zou dus het begin moeten 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.

6.3 Hoofdlijnen vanuit de gesprekken

Het thema verantwoording omvatte in de vraagstelling van het ministerie van OCW twee onderdelen: 1. Zaken die betrekking hebben op de begrotings- en verantwoordingscyclus en 2. Animo voor en ondersteuning van de mr. Over animo en ondersteuning van de mr hebben we bij het thema versterken zeggenschap al gesproken. We beperken ons hier dan ook tot de begrotings- en verantwoordingscyclus. Beschikbare literatuur laat zien dat er onduidelijkheid en onvrede zijn over de wijze van verantwoording in het funderend onderwijs. Vanuit mr-leden is er soms onvoldoende zicht op de inzet van middelen, besturen ervaren juist een te grote vraag naar verticale verantwoording en de daarmee samenhangende bevraginglast. Een onderzoek specifiek gericht op de inzet van de werkdrummiddelen liet zien dat mr's wel betrokken waren bij de planvorming, maar vervolgens weinig aandacht meer besteedden aan de terugkoppeling over de uitvoering. De literatuur laat verder zien dat verantwoording nog te weinig gebruikt wordt als instrument voor verbetering.

• Verantwoording en lastendruk

In het breed gesprek is de verantwoording slechts beperkt aan de orde geweest. Het was een onderwerp waar veel deelnemers weinig over te zeggen hadden. Uit de reacties in de gesprekken werd duidelijk dat de lastendruk zeker niet afneemt wanneer middelen via de school worden verdeeld en meer actoren binnen de schoolorganisatie betrokken zijn bij de inzet daarvan. De aanname van veel deelnemers, zowel vanuit bestuur en schoolleiding als (g)mr, is dat de verantwoordingslast zal toenemen wanneer zaken lager in de organisatie worden belegd. Op basis van de informatie uit de gesprekken kunnen we niet afleiden of en in welke mate de verantwoordingslast daadwerkelijk toeneemt.

Wel zijn er vaak kritische geluiden vernomen over de verantwoordingslast die gepaard gaat met de veelheid aan tijdelijke middelen en subsidies. Ter illustratie van dit laatste enkele citaten uit de interviewsessies met directeuren. Ook bestuurders en personeelsleden herkennen dit.

“Ik word er af en toe best wel moe van hoe de verantwoording van middelen plaatsvindt. Met NPO-middelen was het eerst zo dat dat op bestuursniveau moest worden verantwoord. Maar dan wordt de politiek onrustig, en nu moet ik elke factuur labelen aan het doel waaraan ik die besteed heb. Maar als het eerst op bestuursniveau moet worden verantwoord en daarna bijna op klasniveau heb ik wel met terugwerkende kracht een inhaalslag te maken. Als ik dat van tevoren had geweten, had ik het anders gedaan.” [directeur vo].

“Met tijdelijke subsidies kun je geen nieuw personeel aannemen. Het grootste deel van mijn begroting is personeel, zie dat maar eens te vinden. Maar je mag van het bestuur geen verplichtingen aangaan. Bijvoorbeeld met NPO, dat gaat stoppen, en moet je dus voorzichtig uitgeven. Dan kom je bijna niet van je geld af. Zo’n subsidiepotje is politiek makkelijk scoren, maar vanuit investering in onderwijs is dat zeer lastig. De subsidie basisvaardigheden is ook een mooi voorbeeld van hoe het niet moet. Heel veel geld voor een korte periode. Een subsidie moet op meerdere jaren betrekking hebben, zodat je daar ook personeel op kunt aannemen.” [directeur po].

“Hier raak je ook aan het risico van alle subsidiepotjes. Als je die meer zou toevoegen aan de basisfinanciering, zou het qua verantwoording een stuk makkelijker zijn.” [directeur vo].

● **Spanningsveld tussen bestuursbegroting en schoolbegroting**

In sommige gesprekken, met name met schoolleiders, is aandacht gevraagd voor de complexe verhouding tussen het bestuursniveau en het schoolniveau in de begrotings- en verantwoordingscyclus. Deze is lang niet altijd transparant. Vaak gaat het dan ook om de doorvertaling van beleidsdoelen op bestuursniveau naar concrete doelen en handelingen op schoolniveau, en omgekeerd de verantwoording van schoolbeleid naar het bestuur. Dit leidt niet alleen tot inhoudelijke afstemmingsproblemen, maar leidt ook tot extra administratieve lasten. Ter illustratie een citaat uit een groepsessie met schoolleiders:

“Onze school is net gefuseerd. Nu hebben we een groot bestuur, dat alles heeft gecentraliseerd. Vroeger maakte ik mijn eigen begroting, die geconsolideerd werd, en goedgekeurd werd in mijn gesprek met de mr. Daar lag het primaat. We hebben het dan over middelen die in principe van de school zijn. Met behulp van een controller valt de administratieve lastendruk daarvan best mee. Nu is het ingewikkelder, omdat je begint vanuit zo’n geconsolideerde begroting, en dat is hoog over, en vervolgens moet je aansluiting zien te vinden tussen wat collectief is en wat individueel per school. Daarvoor heb ik een medewerker extra in dienst die zorgt dat die vertaling gemaakt wordt, zodat het bestuursbureau begrijpt wat wij op schoolniveau doen. Daar zit ook best een risico in, dat scholen zich gaan plooiën naar de bestuursbegroting.” [directeur vo].

● **Niet alleen financiële verantwoording van belang**

In de gesprekken met personeelsleden, ouders en leerlingen is naar voren gekomen dat niet alleen verantwoording over de inzet van financiële middelen van belang is, maar ook een onderbouwing van keuzes die worden gemaakt. Zo vertelt een personeelslid:

“Wat soms ontbreekt is dat de betekenis of de reden van iets niet wordt gedeeld. Er worden soms besluiten genomen en dat is dan maar zo, zoals het thuiswerken bijvoorbeeld. Misschien zit er wel een reden achter, dat weten we niet. Er moet meer duidelijkheid komen waarom een keuze wordt gemaakt.”

De deelnemende ouders en leerlingen geven ook aan behoefte te hebben aan inzicht in waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt. Ze willen dat scholen hen meer informeren over de afwegingen. Zo zegt een leerling: *“Bijvoorbeeld als het gaat om het nieuwe rooster. Je hoort wel dat het gaat gebeuren, maar niet de reden voor de verandering. En hoe de beslissing tot stand is gekomen.”*

6.4 Conclusies

In dit hoofdstuk is ingegaan op de huidige begrotings- en verantwoordingscyclus en de gevolgen die een systematiek van meer middelen naar de klas zou hebben voor de verantwoording. Op basis van de input van de deelnemers aan de diverse gesprekken en de deskstudie trekken wij de volgende conclusies:

- Op dit moment worden de meeste middelen op bestuursniveau uitgekeerd. Besturen maken een begroting en verdelen de middelen over de scholen. De mate waarin schoolleiders hierbij betrokken worden varieert. Schoolleiders maken vervolgens een begroting op schoolniveau. De afstemming tussen beide begrotingen kan leiden tot administratieve lasten, hoewel dit per schoolbestuur lijkt te verschillen.
- Bestuurders en schoolleiders ervaren extra administratieve lasten vanwege de in hun ogen vele tijdelijke subsidies, zoals de NPO-middelen, waarover zij moeten verantwoorden. Zij zouden liever meer middelen in de basisfinanciering willen, zodat er ook investeringen voor de lange termijn gedaan kunnen worden.
- De verwachting is dat als er meer middelen via de school worden verdeeld, de administratieve lasten voor scholen zullen toenemen. Zij zullen zich meer moeten verantwoorden over gemaakte keuzes richting het bestuur, omdat zij uiteindelijk verantwoordelijk zijn.
- Voor personeelsleden is niet zozeer verantwoording over de financiële middelen van belang, maar vooral een verantwoording en onderbouwing over gemaakte keuzes. In sommige scholen zijn personeelsleden hier niet goed van op de hoogte. Ook ouders en leerlingen willen dat schoolorganisaties hen meer informeren over waarom zij bepaalde keuzes hebben gemaakt.

De overall conclusie op het thema 'verantwoording' is dat de huidige begrotingssystematiek en de taakverdeling daarin tussen bestuur en schoolleiding werkbaar is. De mate waarin dit voor de school tot administratieve lasten leidt verschilt per schoolbestuur, en wordt mede bepaald door ondersteuning vanuit het stafbureau. Punt van aandacht vormen de tijdelijke subsidieregelingen, die vaak wel tot extra verantwoordingslast leiden. Dat geldt ook voor een eventueel toekomstige systematiek waarbij meer middelen op schoolniveau worden toegekend. Zoals opgemerkt raakt dit ook aan de positie van de schoolleider. De relatie van mr-leden tot de begroting verloopt in de regel via een begrotingscommissie. In hoofdstuk 3 concludeerden wij reeds dat instemming op het schoolbeleid voor de mr belangrijker lijkt te zijn dan instemming op de begroting.

Samenwerkingsverbanden en gemeenten

7

7 Samenwerkingsverbanden en gemeenten

7.1 Inleiding

In de vorige themahoofdstukken zijn de bevindingen met direct bij het onderwijs betrokken actoren beschreven. Samenwerkingsverbanden en gemeenten zijn weliswaar ook betrokken bij het onderwijs, maar de aard en de inhoud van die relatie is zo anders dat we de uitkomsten hier apart bespreken.

7.2 Samenwerkingsverbanden

Inleiding

In gesprekken met samenwerkingsverbanden lag de nadruk op de governancestructuur en (mede)zeggenschap in samenwerkingsverbanden zelf. De (mede)zeggenschap in schoolbesturen was minder onderwerp van gesprek. Er zijn drie groepsgesprekken gevoerd met in totaal 23 deelnemers: dertien bestuurders, vijf intern toezichthouders, vier leden van de ondersteuningsplanraad en één ambtelijk secretaris. We bespreken de belangrijkste bevindingen hieronder.

Verskillende bestuursmodellen

Er worden in samenwerkingsverbanden verschillende bestuursmodellen gehanteerd. Een deel kiest voor een model met een bestuur of een directeur/bestuurder en een volledig onafhankelijke raad van toezicht. Bij dit model zitten schoolbesturen in een deelnemersraad waarbij ze een adviserende en/of instemmende rol hebben. De mate waarin ze kunnen meebeslissen varieert per samenwerkingsverband. Een ander deel van de samenwerkingsverbanden kiest voor een model met een directeur en daarboven een bestuur, bestaande uit de schoolbesturen. Dit bestuur kan een toezichthoudende en/of uitvoerende rol hebben. Er is dan vaak wel een onafhankelijke voorzitter. Ook zijn er samenwerkingsverbanden waarbij schoolbesturen in een ledenvergadering zitten en toezien op een bestuur.

Veel samenwerkingsverbanden hebben wel de intentie om de overstap naar onafhankelijk toezicht te maken, toezicht waarin schoolbesturen geen zitting hebben. Het voordeel daarvan is volgens de samenwerkingsverbanden dat dit zorgt voor een duidelijker onderscheid in rollen. Veel schoolbesturen worstelen namelijk met hun rol als bestuurslid van een samenwerkingsverband: *“Ik zie dat het voor een bestuurder lastig is dat hij of zij in het algemeen bestuur niet als schoolbestuurder zit, maar als bestuurder van het samenwerkingsverband. Dat zorgt voor belangenverstrengeling.”* [ambtelijk secretaris samenwerkingsverband vo]. Samenwerkingsverbanden geven aan dat schoolbesturen soms blijven pleiten voor eigen parochie en er kan daardoor sprake zijn van concurrentie. Zo vertelt een directeur van een samenwerkingsverband vo: *“Als het gaat over inclusie in het regulier onderwijs, zie je dat er een instandhoudingswens is vanuit het speciaal onderwijs. Die zeggen dan: maar daar zijn wij goed in.”* [directeur samenwerkingsverband vo]. Ook vanuit reguliere scholen gebeurt dit, bijvoorbeeld als zij zich afzijdig houden bij de discussie over inclusie vanwege het lerarentekort of juist andersom bij scholen die kampen met een krimp situatie en graag leerlingen willen behouden. Als schoolbesturen geen rol meer hebben als bestuurder in een samenwerkingsverband, maar als belangrijk adviesorgaan vanuit hun rol in de deelnemersraad, levert dat volgens samenwerkingsverbanden betere gesprekken op. Toch zijn er ook ervaringen waarbij het goed gaat zonder onafhankelijk toezicht. Zo vertelt een directeur-bestuurder:

“Wij hebben schoolbesturen getraind hoe je moet optreden als toezichthouder. We hebben ook afgesproken dat als je neigt naar eigenbelang, de ander die persoon op de vingers tikt. Maar het hangt wel af van de personen en de onderlinge verhoudingen of dat werkt.” [directeur-bestuurder samenwerkingsverband vo].

Ook bij de samenwerkingsverbanden wordt, net als in gesprekken over scholen en schoolbesturen, vastgesteld dat gedrag bepalender is voor de voortgang dan structuur.

Ondersteuningsplanraad

De ondersteuningsplanraad (opr) heeft een formele rol bij het instemmen met het ondersteuningsplan dat elke vier jaar wordt opgesteld. Bij veel samenwerkingsverbanden heeft de opr daarnaast nog een informelere rol, bijvoorbeeld als klankbordgroep: *“Ik zie de opr ook als een orgaan dat beeld en geluid*

geeft bij wat er op scholen gebeurt.” [directeur-bestuurder samenwerkingsverband po]. Ook een opr-lid beschrijft zijn rol als zodanig: “Een opr is belangrijk, wij kunnen delen wat er van binnenuit leeft in de school.” [opr-lid, ouder, samenwerkingsverband po en vo]. Daarnaast wordt het belang benadrukt om een opr vanaf het begin van het proces al te betrekken bij de ontwikkeling van het ondersteuningsplan, dat zorgt ook voor beter draagvlak. Daarover vertelt een ouder en opr-lid: “Als ouder kun je ook initiatief nemen tot een bijdrage vanuit je eigen interesse en kwaliteit. Daar bereik je meer mee dan alleen een document lezen.”

Samenwerkingsverbanden merken dat het moeilijk is om ouders te vinden voor de opr. Het staat vaak te ver van hen af en veel ouders zijn ook niet bekend met het bestaan van een samenwerkingsverband. Het vinden van personeelsleden voor de opr lijkt over het algemeen makkelijker. Volgens bestuurders helpt het als een opr meer dan alleen een formele rol bij het ondersteuningsplan heeft, en ook door het bestuur als klankbordgroep wordt gezien: “Daarmee maak je de rol misschien aantrekkelijker voor ouders.” [bestuurders swv po en vo]. Bij de opr speelt, net als bij de besturen, ook dat leden het soms lastig vinden om los te komen van het belang van hun eigen kind of school. Het is daarom belangrijk om te benadrukken dat leden er zitten voor het belang van alle kinderen van het samenwerkingsverband.

Het ondersteuningsplan

Een toezichthouder benoemt dat hij in het ondersteuningsplan vaak concrete doelen mist: “Je moet als toezichthouder het plan toetsen op doelmatigheid en rechtmatigheid, maar dat is lastig als er geen smart doelstellingen zijn geformuleerd.” [onafhankelijk lid ALV, samenwerkingsverband po en vo]. Anderen geven aan dat het moeilijk is om smart doelen te formuleren: “Het vaststellen dat het doel van een samenwerkingsverband is behaald, minder thuiszitters, is heel ingewikkeld. Dat heeft ook met andere factoren te maken.” [bestuurder samenwerkingsverband po en vo]. In de gesprekken ging het ook over de lengte van ondersteuningsplannen, dat zou wellicht compacter kunnen. Maar een bestuurder zegt dat dit ook nadelen heeft: “Korte ondersteuningsplannen zijn vrij interpreteerbaar. Dat kan wel verwarrend zijn. Wij timmeren het daarom juist goed dicht. Het is wel belangrijk dat het goed leesbaar is, met weinig ambtelijke termen.” [bestuurder samenwerkingsverband vo].

Meer inspraak voor scholen

Vanuit het coalitieakkoord bestaat het idee om scholen meer inspraak te geven in de besteding van de middelen. Wat betreft de middelen die vanuit het samenwerkingsverband richting scholen gaan, bestaat er volgens samenwerkingsverbanden zelf op dit moment al veel inspraak. Die inspraak verloopt via verschillende lijnen: via de opr, via wijkoverleggen, via de besturen die het bespreken met een gmr. Daarnaast proberen samenwerkingsverbanden op verschillende manieren ook het contact met scholen te onderhouden, omdat ze vooral veel direct contact met besturen hebben. Dat kan voor een deel via de opr, waar ouders en personeelsleden van scholen lid van zijn, maar ook op andere manieren: “Wij hebben een schoolleidersplatform, zij voeren gesprekken met onze directeur en hebben een sterk adviseerende rol.” [onafhankelijk voorzitter rvt samenwerkingsverband vo]. Samenwerkingsverbanden sluiten ook soms aan bij vergaderingen van een gmr of bij studiedagen. Ook worden er themabijeenkomsten georganiseerd met schoolleiders, IB'ers en zorgcoördinatoren.

Daarnaast roept dit idee bij samenwerkingsverbanden de vraag op in hoeverre scholen en personeelsleden wel in staat zijn om te beslissen over de besteding van deze middelen, of ze daarvoor de juiste kennis en expertise hebben. Zo vertelt een bestuurder: “Wij hadden een bovenmatig vermogen dat moest goedgekeurd worden door de opr. Mijn opr vond het moeilijk om daarover te beslissen: waar gaan we dat aan uitgeven?” [bestuurder samenwerkingsverband po en vo]. Een andere bestuurder vertelt: “Ik zie mezelf als iemand die neutraal kan kijken. De besluitvorming volledig overlaten aan degene die voor de klas staat is een groot risico. Het belang van de klas of school krijgt dan voorrang boven het algemeen belang.” [bestuurder samenwerkingsverband vo]. Het is niet bekend of scholen en personeelsleden zichzelf in staat achten om te beslissen over de besteding van middelen.

Wel wordt erkend dat er door besturen niet altijd duidelijk gecommuniceerd en verantwoord wordt richting scholen over hoe de middelen van samenwerkingsverbanden zijn verdeeld. Daar is nog een slag

in te maken. Zo vertelt een bestuurder: *“Die verantwoording is wel erg hoog over. Soms staat het niet eens in een jaarrekening.”* [bestuurder samenwerkingsverband po].

Conclusies samenwerkingsverbanden

In deze paragraaf stond de governance en organisatie van (mede)zeggenschap bij samenwerkingsverbanden centraal. Op basis van de gesprekken met samenwerkingsverbanden komen wij tot de volgende conclusies:

- Er worden verschillende bestuursmodellen gehanteerd bij samenwerkingsverbanden, in meer of mindere mate met onafhankelijk toezicht. Hoewel ook in deze gesprekken naar voren kwam dat gedrag bepalender is voor goede besluitvorming dan structuur, gaat de voorkeur van bestuurders van samenwerkingsverbanden uit naar onafhankelijk toezicht. Schoolbesturen zijn in hun rol als bestuurder of toezichthouder volgens samenwerkingsverbanden minder goed in staat om het belang van alle leerlingen van het samenwerkingsverband te plaatsen boven hun eigen belang als schoolbestuur. Bij onafhankelijk toezicht hebben schoolbesturen vaak een adviserende rol en kunnen ze op onderdelen instemmen.
- De opr heeft naast een formele rol bij het instemmen met het ondersteuningsplan bij de meeste samenwerkingsverbanden ook een informele rol als klankbordgroep en adviesorgaan.
- Het blijkt moeilijk om ouders te vinden voor de opr, omdat dit orgaan verder van hen af staat. Meer bekendheid over de rollen en taken van samenwerkingsverbanden op scholen zou kunnen bijdragen aan de deelname. Het is belangrijk dat opr-leden er zich bewust van zijn dat ze het algemene belang dienen van alle leerlingen, niet alleen degenen van hun eigen school.
- Er is discussie over de lengte en doelgerichtheid van ondersteuningsplannen. Van belang is in ieder geval dat de opr vanaf het begin betrokken is bij de ontwikkeling van deze plannen en niet alleen kan instemmen met een eindversie.
- Samenwerkingsverbanden zijn niet enthousiast over het idee om scholen meer inspraak te geven over de besteding van de beschikbare middelen voor passend onderwijs. Zij vinden dat ze de scholen op dit moment al op andere manieren betrekken in hun besluitvorming, bijvoorbeeld via de opr, door bijeenkomsten met schoolleiders te organiseren of door aan te sluiten bij gmr-vergaderingen. Wel zou er volgens hen een verbetering mogelijk zijn in de communicatie richting scholen over hoe besturen de middelen van samenwerkingsverbanden verdelen.

7.3 Gemeenten

Inleiding

De Onderwijsraad heeft in het advies *‘Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd’* aandacht besteed aan de rol van gemeenten in het onderwijs. De Onderwijsraad adviseerde onder meer om de bestuurlijke verhoudingen opnieuw tegen het licht te houden omwille van betere samenwerking bij decentraal onderwijs- en jongerenbeleid. In het advies schreef de Onderwijsraad over de rol van de gemeenten onder meer:

“Formeel heeft de gemeente een beperkte rol op onderwijsterrein en haar rol wordt traditioneel vooral vanuit wettelijke taken gedacht. Zowel gemeenten als onderwijsinstellingen hebben de afgelopen jaren echter een sterkere rol gekregen bij de opvoeding en ontwikkeling van kinderen en jongeren. Door decentralisaties in het sociale domein krijgen gemeenten ook het onderwijsdomein meer in beeld. Gemeenten ontwikkelen vanuit lokale maatschappelijke opgaven eigen onderwijsbeleid. In de praktijk leidt deze discrepantie tussen enerzijds toegenomen verantwoordelijkheid en activiteit en anderzijds de beperkte formele rol van de gemeente tot spanningen op gebieden waar onderwijs, jeugdhulp en arbeidsmarkt elkaar raken.”

Bron: Advies Decentraal onderwijsbeleid (Onderwijsraad, 2017)

De formele rol van de gemeente in het onderwijs is dus relatief beperkt, terwijl haar rol in de praktijk door de decentralisaties op aanpalende gebieden in de praktijk is toegenomen. Gemeenten en scholen hebben in de praktijk veel met elkaar te maken en staan gezamenlijk voor opgaven zoals bijvoorbeeld

gezond opgroeien, omgaan met vechtscheiding, mentaal welzijn, toeleiding tot arbeidsmarkt, schuld-hulpverlening, bestrijding jeugdcriminaliteit en aanpak laaggeletterdheid. De samenwerkingsrelatie tussen gemeenten en onderwijs is daarmee een belangrijk thema dat binnen gemeenten en de VNG aandacht krijgt.

Voor de gesprekken met de gemeenten is de vraagstelling van het breed gesprek governance en (mede)zeggenschap zo aangepast dat die beter aansluit bij het gemeenteperspectief. Daarom lag de nadruk minder op de interne (mede)zeggenschap in het onderwijs en meer op de samenwerkingsrelatie gemeente en onderwijs. Er zijn drie groepsgesprekken gevoerd met in totaal veertien deelnemers. We bespreken de belangrijkste bevindingen hier aan de hand van de gestelde vragen.

Bevindingen

Hoe verhouden gemeenten en het funderend onderwijs zich tot elkaar?

De contacten van gemeenten zijn er in het vo vooral op bestuursniveau en in het vo wisselt dat sterker. Daar is ook vaker sprake van direct contact met schoolleiders. Het contact is sterk afhankelijk van het thema en de situatie. Wanneer er iets in een wijk speelt dan ligt (ook) contact met schoolleider voor de hand. Schaalgrootte van gemeenten en besturen speelt een rol. Een van de deelnemende grotere steden heeft bijvoorbeeld naast het contact met de grotere besturen ook een directeurenoverleg vo georganiseerd. Bij alle gemeenten is er contact in het kader van de lokaal educatieve agenda (LEA). Een van de grotere steden heeft in de voorbereiding daarvan ook breed contact gezocht met leerlingen en personeel op de scholen om te weten wat er leeft. Bij de andere gemeenten uit de sessies gebeurt dat niet, daar zijn de contacten vooral op organisatieniveau (gemeente, besturen en eventuele andere organisaties). Het contact verschilt tussen de sectoren po en vo. In het po is er over het algemeen meer contact met besturen, in het vo daarnaast ook met scholen. Met name omvang, aantal en organisatie spelen hierbij een rol. De deelnemers zien in de praktijk geen verschil in de omgang tussen openbaar en niet openbaar onderwijs. De gemeenten geven verder aan dat het contact en de gespreksonderwerpen over het algemeen vooral door hen worden geïnitieerd.

In welke mate hebben gemeenten zicht op het onderwijs? Op welke thema's hebben gemeenten het meest te maken met de organisatie van het onderwijs?

Bij de ene gemeente is er meer afstand naar de besturen en scholen, terwijl er bij de andere sprake is van intensievere samenwerking. Dat hangt af van de houding van de gemeente én het onderwijs. Ook binnen gemeenten treden er verschillen op. Er zijn besturen die zich vooral richten op de kerntaak onderwijs, terwijl andere besturen een ruimere taakopvatting hebben. Ook de situatie kan verschillen: een IKC in een achterstandswijk kan bijvoorbeeld meer vragen van een gemeente dan een vo-school met weinig problemen.

De thema's waar gemeenten en besturen het over hebben zijn divers en gaan onder meer over kansen-gelijkheid, jeugdzorg, onderwijshuisvesting etc. Het onderwijsinhoudelijke deel wordt over het algemeen gezien als iets voor de scholen, terwijl er bij de bredere thema's overlap is waar zowel gemeenten als onderwijs een rol in (kunnen) hebben.

En als een gemeente zelf subsidie verstrekt, is die subsidie dan op school of op schoolbestuur gericht en spelen resultaten of organisatorische aspecten binnen de school (bijv. betrokkenheid van de MR) nog een rol bij subsidieverstrekking?

Wat betreft subsidieverstrekking gaat het veelal om contact met besturen. Deelnemers stellen dat medezeggenschap binnen scholen bij de gemeentesubsidies geen rol speelt (althans niet zichtbaar voor de gemeenten). Ook wordt geconstateerd dat medezeggenschap op scholen met veel achterstandsleerlingen vaak het minst goed georganiseerd is en dat daar door werkdruk en andere prioriteiten minder subsidie wordt aangevraagd, terwijl die scholen het hard nodig hebben.

Naar aanleiding van het thema subsidieverstrekking wordt opgemerkt dat (landelijke) regelingen zoals die nu worden ingezet niet altijd doelmatig zijn. Dat de verdeling van de middelen voor 'school en omgeving' bijvoorbeeld door loting is vastgesteld vindt men onwenselijk. Op die manier, maar dat geldt ook voor andere regelingen, komen de gelden niet terecht waar die het hardst nodig zijn.

In hoeverre is er sprake van (maatschappelijke) verantwoording vanuit het onderwijs naar gemeenten?

Verantwoording komt onder meer ter sprake in de overleggen tussen gemeenten en onderwijs (zoals de LEA). Gemeenten verschillen in het kijken naar de jaarverslagen. Een deel doet dat wel, andere nauwelijks, ook omdat de jaarverslagen niet altijd (voldoende) informatief worden gevonden. Verschillende deelnemers vinden dat schoolbesturen beperkt zicht geven op wat ze doen met de middelen (*"Houden de kaarten tegen de borst."*). Ze zien daarin ook een asymmetrie: *"Wij als gemeenten zijn heel transparant, terwijl onduidelijk blijft wat er in het onderwijs gebeurt."*

Wat zijn ontwikkelingen en aandachtspunten vanuit het gemeenteperspectief wat betreft (mede)zeggenschap en regievraagstukken in het onderwijs?

De deelnemers zijn er duidelijk over dat de medezeggenschap (mr/gmr) binnen het onderwijs voor (hun) gemeenten nauwelijks een rol speelt en dat dat zich grotendeels buiten hun blikveld afspeelt. Wel zien ze soms dat de medezeggenschap gebrekkig werkt, met name op achterstandsscholen. Ook verwachten ze dat het versterken van de medezeggenschap geen (grote) rol speelt in het oplossen van problemen in en rond het onderwijs, zeker waar het zaken betreft waar ook gemeenten mee te maken hebben. Waar het medezeggenschap van ouders betreft zag men in een van de sessies vooral een mogelijk negatieve invloed, vanuit de gedachte dat ouders vooral vanuit het eigenbelang en de korte termijn redeneren. Over de medezeggenschap van leerlingen is niet gesproken door de deelnemers. Deelnemers zijn het erover eens dat er binnen onderwijs, jeugd en aanverwante thema's behoefte is aan consistent beleid voor de lange termijn (horizon van 20 jaar).

Gemeenten hebben te maken met thema's die in elkaar overlopen, denk daarbij aan voorschoolse educatie, kinderopvang, onderwijs, jeugdzorg, armoedebestrijding, kansengelijkheid, criminaliteit(spreven- tie), huisvesting, gezond leven, sport etc. Gemeenten hebben op die terreinen te maken met regievraag- stukken. Wat betreft regie en samenwerking noemen de gemeenten wel een aantal aandachtspunten: zoals het tegengaan van versnippering van de middelen, een betere afstemming van regelgeving vanuit verschillende terreinen/ministeries en meer autonomie op gemeentelijk/regionaal niveau.

Is er inspraak vanuit scholen en besturen op de inkoop van (jeugd)zorgaanbieders?

Inkoop jeugdzorgaanbieders is iets wat de gemeenten zelf doen. In veel gevallen worden betrokkenen vanuit de school of het schoolbestuur niet geraadpleegd. Het lijkt verschillende deelnemers, nu zorg steeds vaker via de school loopt, overigens wel een goed idee. Terugkoppeling vanuit de praktijk van de scholen wordt door de deelnemende gemeenten als nuttig gezien.

Hoe kijken gemeenten aan tegen maatregelen gericht op het schoolniveau in het onderwijs, meer speci- fiek bijvoorbeeld de verschuiving/beweging van het toekennen van middelen op schoolniveau (zoals werkdrukmiddelen en NPO)?

Het merendeel van de deelnemers heeft hier geen duidelijk standpunt over, omdat de verdeling binnen besturen minder hun belangstelling heeft. Enkele deelnemers vinden deze ontwikkeling geen goed idee omdat deze systematiek voor versnippering van middelen zorgt. Over middelenverdeling in het onder- wijs in het algemeen hebben de deelnemers overigens wel een sterke mening: er is te veel versnippering van middelen (subsidies, regelingen) die ook nog eens tijdelijk van aard zijn. De bredere problemen waar gemeenten en onderwijs mee te maken hebben vragen, volgens de deelnemers, om structurele midde- len (waardoor langeretermijnmaatregelen mogelijk zijn) op een hoger niveau. Een deel van de deelne- mers vindt dan ook dat in plaats van 'middelen naar klas' middelen op een gemeentelijk of regionaal ni- veau gebracht moeten worden, zodat problemen in samenhang aangepakt kunnen worden. De NPO- middelen worden door een aantal gemeenten wel als een fijne katalysator/'lokkertje' gezien om de sa- menwerking met scholen te bevorderen, omdat het een bijdrage vraagt van verschillende partijen. Zo zegt een medewerker van een gemeente:

"De NPO-middelen zijn een goed voorbeeld, want daar kregen we als gemeente best wel veel vrijheid om goed te kijken naar wat nadrukkelijk de vraag van scholen, kinderen en ouders is. Waar is behoefte aan? Daar konden wij flexibel op inspelen, het biedt vele openingen voor gesprekken en samenwerking met scholen."

Conclusie gemeenten

Wat betreft de medezeggenschap binnen de scholen van leerlingen, ouders en personeel en/of veranderingen daarin hebben vertegenwoordigers van de gemeenten geen duidelijk beeld. Dat is iets dat binnen de scholen speelt en 'van het onderwijs is'. Meer in algemene zin zien de deelnemende gemeenten geen belangrijke rol van de medezeggenschapsraden in relatie tot planvorming, verantwoording en onderwijs(kwaliteit). Op een hoger niveau zijn er volgens gemeenten wat betreft regie en randvoorwaarden wel verbeteringen mogelijk. Het gaat dan vooral om:

- het tegengaan van versnippering van de middelen;
- meer autonomie op gemeentelijk/regionaal niveau;
- betere afstemming van regelgeving vanuit verschillende terreinen/ministeries.

Het laatste punt heeft vooral betrekking op regelgeving (en toezicht) wat betreft onderwijs, kinderopvang en jeugdzorg.

Werkconferentie

8

8 Werkconferentie

8.1 Organisatie en werkwijze

Als onderdeel van het breed gesprek governance en medezeggenschap is op 23 maart 2023 in Amersfoort een werkconferentie georganiseerd. Tijdens deze werkconferentie zijn de voorlopige uitkomsten gepresenteerd en samen met de aanwezigen verbeter suggesties voor oplossingsrichtingen verkend. Aan de conferentie namen 139 personen deel. De deelnemers zijn geworven onder de deelnemers van de eerdere brede gesprekken die door ons waren georganiseerd. Daarnaast is breed geworven onder leerlingen, ouders, onderwijspersoneel, schoolleiders, bestuurders, intern toezichthouders, mr- en gmr-leden. De deelnemers waren als volgt verdeeld naar rol/functie in het onderwijs: 45 leerlingen, twee ouders, vijftien onderwijspersoneelsleden, 24 (g)mr-leden, tien schoolleiders, vier bestuurders, dertien interne toezichthouders, zeventien belangenbehartigers en negen overige deelnemers.

De werkconferentie bestond naast de centrale onderdelen (paneldiscussie en interviews) uit vijf parallelle deelsessies, met in elke sessie de mogelijkheid om onder leiding van een gespreksleider en een onderzoeker een van de hoofdthema's van het onderzoek uit te diepen. In elke deelsessie waren 30-35 deelnemers verdeeld over drie tafels. Voorafgaand aan de bespreking van deze hoofdthema's werd een presentatie van voorlopige onderzoeksuitkomsten gegeven.

Elke sessie begon met de startvraag: *Is de zeggenschap nu goed georganiseerd: hebben alle betrokkenen in en rond de school voldoende invloed?* Met als antwoordcategorieën: eens/oneens. Vervolgens werd hierbij verzocht om het antwoord eens/oneens te onderbouwen. Een keuze was niet verplicht; men kon er ook voor kiezen om zowel bij 'eens' als bij 'oneens' redenen te geven.

8.2 Uitkomsten op hoofdlijnen

De uitkomsten van de werkconferentie laten zich als volgt op hoofdlijnen samenvatten: op de hoofdvraag zijn 119 antwoorden gegeven, waarvan er 30 betrekking hadden op 'eens' en 79 op 'oneens'. Hierbij moet worden opgemerkt dat de deelnemers aan de tafels in gezamenlijkheid antwoorden konden formuleren. Aan de relatieve verdeling van de antwoorden kan dan ook niet al te veel betekenis worden toegekend. Wel zijn er meer kritische punten of verbeterpunten ingebracht dan positieve punten. Dit kan ook een gevolg zijn van de aard van de werkconferentie (met een focus op wat er anders/beter kan) en selectiviteit onder de bezoekers van de werkconferentie.

Positieve punten van de huidige (mede)zeggenschap

Resumerend waren de deelnemers aan de werkconferentie positief over uiteenlopende aspecten van de huidige medezeggenschap op hun school, of die in het onderwijs in het algemeen. Als positieve punten worden genoemd:

- de *(formele) structuur* en de *duidelijke taakverdeling*. De kaders zijn duidelijk, en staan ook als zodanig in het schoolplan en in de schoolgids. Bij grotere schoolbesturen lijkt dit beter te lopen dan bij kleinere schoolbesturen. Sommige deelnemers benadrukken het onderwijsconcept van hun school waarin inspraak een centrale plek inneemt, zoals de sociocratische of democratische school;
- de aanwezigheid van een *constructieve houding* van alle betrokkenen, die mede bepaald wordt door tijdig informeren en ruimte tot meedenken;
- de *rol van bestuur en schoolleider* om het belang van medezeggenschap actief uit te dragen, naar alle geledingen. Daarbij bestaat ook aandacht voor evaluatie en borging/continuïteit van de medezeggenschap, en voldoende bezetting van de posities in de mr. Ook inloop- en evaluatiemomenten met de schoolleider worden in dit verband genoemd;
- de *aanwezigheid van leerlingen* in de mr;
- de aandacht voor *samenhang van medezeggenschap met informele kanalen*, zoals een goed functionerende leerlingenraad, ouderraad, wekelijkse meetings, en het gebruik van enquêtes en referenda;
- Door sommige deelnemers wordt gewezen op de *het goede gesprek* binnen de school en de aanwezigheid van kwaliteitsmedewerkers. Hierdoor blijft medezeggenschap niet beperkt tot de mr.

Kritische geluiden over de huidige (mede)zeggenschap

Resumerend waren de deelnemers aan de werkconferentie kritisch over de onderstaande aspecten van de huidige medezeggenschap op hun school, of die in het onderwijs in het algemeen. Voor een deel zijn dit aspecten die hiervoor zijn genoemd als positief, hetgeen laat zien dat dezelfde (formele) structuur anders kan worden beleefd of kan worden ingevuld:

- *onbekendheid en onduidelijkheid over rol van de mr.* Te weinig informatie en communicatie zijn in dit verband ook regelmatig naar voren gebracht;
- *tegenvallende interesse* van ouders en personeel om deel te nemen in de mr, resulterende in vacante posities. Ook bemoeilijkt dit het contact met de achterban. Sommigen zien hier een verband met het voorgaande punt. Maar ook wordt gewezen op het tijdsintensieve karakter van de medezeggenschap en facilitering die beter zou kunnen. Het komt ook voor dat deelname aan de mr wordt opgevat als een verplicht nummer, waardoor de betrokkenheid minder is; dit zou op kleine scholen vaker voorkomen;
- sommige deelnemers plaatsen vraagtekens bij de *samenstelling van de mr en het 'relatieve' gewicht van de geledingen* daarin. Zo wordt opgemerkt dat de mr vaak is samengesteld uit een kleine invloedrijke selectie van medewerkers. Ook zitten sommigen mr-leden in de mr op persoonlijke titel zonder ruggespraak met hun achterban. Een ander wijst erop dat de verschillende blokken binnen de mr niet in evenwicht zijn; het blok onderwijspersoneel is homogener en daardoor krachtiger dan het meer divers samengestelde blok oop en obp. Overeenkomstig is de opmerking dat de verhouding docent-leerling zich doorzet in de (g)mr, waardoor er van een gelijkwaardige positie geen sprake lijkt te zijn. Dit komt ook tot uiting in het gegeven dat leerlingen zich vaak niet serieus genomen voelen in de medezeggenschap. In deze context wordt er ook op gewezen dat het bestuur er niet altijd op gericht is om alle belanghebbenden op een lijn te brengen. Soms is dat ook lastig vanwege tegenstrijdige belangen van ouders en personeel. Een deelnemer pleit ervoor om deze belangen daarom apart te organiseren in de mr;
- de kritische geluiden zijn voor een deel terug te voeren op *onvoldoende (inhoudelijke) kennis* bij de mr-leden. Dit lijkt voor alle geldingen in de mr vaak aan de orde. Dit maakt het voor mr-leden lastig om een inhoudelijk oordeel te vormen en vervolgens de juiste vragen te kunnen stellen aan de bestuurder. Hierin speelt mee dat mr-leden vaak (te) kort in functie zijn om de werking en inhoud van de mr te doorgronden en te gebruiken. Veel verloop in de (g)mr en de schoolleiding wordt sowieso als een beperking voor een goed functionerende mr genoemd;
- vanuit verschillende invalshoeken wordt aandacht gevraagd voor *onvoldoende medezeggenschap van leerlingen*. Hiervoor werd al opgemerkt dat leerlingen zich vaak niet serieus genomen voelen. Leerlingen zitten lang niet overal in de mr. De positie van de leerlingenraad is in veel gevallen onduidelijk. Leerlingen merken op dat er alleen wordt geluisterd naar leerlingen in de mr. Om leerlingen buiten de mr ook te betrekken, zouden vaker enquêtes gehouden kunnen worden. Ook andere innovatieve vormen zouden hiervoor kunnen worden ingezet, zoals een leerlingenarena. Overigens wijst een schoolleider erop dat deelname aan een leerlingenraad (ook) om inhoudelijke deskundigheid vraagt;
- Tot slot zijn er kanttekeningen geplaatst bij *de inhoud en het proces van de medezeggenschap*. Zaken van het bestuur worden soms te laat aangeleverd, waardoor de mr niet de invloed heeft die hij zou kunnen hebben. Daarnaast ervaren sommigen te weinig aandacht voor strategische vragen. Ook het ontbreken van een stem op de inzet van middelen wordt in dit verband genoemd.

Tafeldiscussie over thema's en mogelijke oplossingen

In aansluiting op de hoofdvraag is ook aan de deelnemers gevraagd om zich per tafel te buigen over een of meer van de onderstaande thema's om daar een antwoord op te formuleren. Voor elk hoofdthema is een specifieke vraag voorgelegd (zie cursivering). In overleg was hierbij ook de mogelijkheid om de vraagstelling iets aan te passen.

- De zeggenschap van schoolleiders en leraren evenals de betrokkenheid en inspraak van ouders en leerlingen wordt versterkt. *Wat doe je om mensen te betrekken?*
- Investerings zoveel mogelijk rechtstreeks naar de klas, volgens de systematiek van de werkdruk-middelen. *Hoe leg je hierover verantwoording over af?*

- De positie en kwaliteit van schoolleiders wordt versterkt, waardoor op elke school een lerende cultuur ontstaat ten behoeve van het verhogen van de onderwijskwaliteit voor ieder kind. *Hoe zorg je ervoor dat de onderwijskwaliteit voor ieder kind efficiënt wordt verhoogd?*
- Scholen gaan zich beter verantwoorden over de inzet en effectiviteit van middelen zonder de administratieve lastendruk te verhogen. *Hoe kan dat er uit zien?*

In totaal zijn er 27 formulieren ingevuld, ongeveer twee per tafel. In die formulieren is gewerkt aan 30 thema's. In het schema hieronder geven we een korte impressie van de omvang en aard van de uitkomsten. De deelnemers formuleerden vooral oplossingsmogelijkheden voor het vergroten van de betrokkenheid van leerlingen, ouders en leraren/docenten.

| Sessithema's | Gekozen |
|---|---------|
| Betrokkenheid | 12 |
| Investerings naar de klas | 2 |
| Kwaliteit schoolleider/onderwijskwaliteit | 9 |
| Verantwoording | 5 |
| Overig | 2 |

De genoemde oplossingen van de deelnemers zijn vooral suggesties op schoolniveau. Dit kan komen door de verdeling van de deelnemers over de tafels. We streefden naar zo veel mogelijk diversiteit in rollen/functies aan de tafels om de deelnemers vanuit hun perspectief de dilemma's/uitdagingen te laten bespreken en de mogelijke oplossingen. De deelnemende leerlingen waren ook verdeeld over de tafels. We merkten in de gesprekken dat de deelnemers vooral oplossingsrichtingen dicht bij de belewingswereld van de leerlingen formuleerden, om hen zoveel mogelijk bij de gesprekken te betrekken. De mogelijke oplossingen, die de deelnemers op de formulieren hebben beschreven, zijn:

Betrokkenheid vergroten door:

Meer bekendheid:

- mentoren in de eerste mentorles van het schooljaar een oproep te laten doen voor de leerlingenraad en in mentorlessen thema's te bespreken uit de leerlingenraad.

Meer communicatie:

- meer terugkoppeling naar de achterban. Het maken van een overzicht/handreiking van communicatieroutes voor communicatie naar de achterban (over op welke manieren geledingen kunnen communiceren en over welke informatie) kan hierbij helpen. Leerlingen kunnen bijvoorbeeld gebruikmaken van Magister voor de communicatie;
- heldere en begrijpelijke communicatie passend bij de doelgroep en het onderwerp/inhoud af te stemmen op de doelgroep;
- het aankondigen/publiceren van de agenda van de mr en leerlingenraad op een zichtbare plek;
- het beschikbaar stellen van een (digitale) ideeënbus;
- helder te communiceren naar potentieel geïnteresseerden wat van deelnemers in de mr wordt verwacht;
- mogelijkheid van deelname aan de mr op te nemen in de introductie van nieuwe leraren/docenten en aan te geven over welke onderwerpen er kan worden meegedacht;
- schoolbestuurders/-leiders meer toe te laten lichten waarom bepaalde ideeën of suggesties wel of niet worden meegenomen;
- besluiten te evalueren met leerlingen, ouders en onderwijsmedewerkers en deze bij te stellen;
- schoolleiders vaker een informeel gesprek aan te laten gaan met leerlingen.

Facilitering:

- cursussen/trainingen voor mr aan te moedigen als ondersteuning voor volwaardige participatie;
- vergoeding van tijd en ruimte van mr-leden;

- de leerlingenraad een budget toe te kennen, met daaraan sluitend afspraken over de verantwoording en opbrengsten;
- het aanstellen van een leerlingenraadbegeleider, die de leerlingenraad helpt.

Overig:

- vertegenwoordiger van de leerlingenraad te laten deelnemen aan de mr.
- alle ouders automatisch lid te laten zijn van de ouderraad en deze te gebruiken als achterbanpeilgroep voor de oudergeleding van de mr.

Investerings naar de klas vormgeven:

- meer structurele middelen en minder incidentele middelen.
- bij elk onderwerp zoeken naar de doelgroep die betrokken moet zijn.

Verhogen onderwijskwaliteit door:

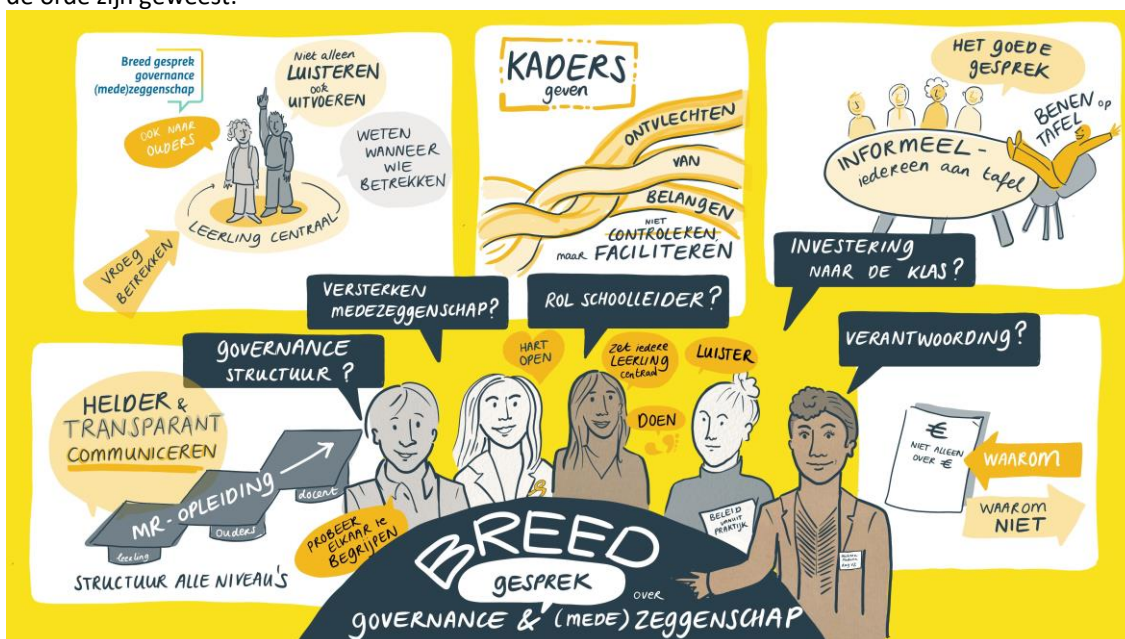
- meer vertrouwen te hebben in leraren/docenten en schoolleiders;
- zorgen voor meer voorbereidingstijd voor leraren/docenten.
- bestuurder en intern toezichthouder samen sturing te laten geven.
- naar de mening van leerlingen te luisteren.
- schrijfgroepen te organiseren waar leraren mee kunnen schrijven aan beleid en leerlingen hier kritisch op te laten reflecteren (vakinhoudelijk, thematisch en organisatorisch). Ofwel geledingen eerder betrekken bij het proces van maken van beleid;
- leerlingen aan docenten tips en tips te laten geven.

Verantwoording:

- minder bevragslast door verantwoordingscyclus aan te laten sluiten bij de vier-jaarcyclus van planning en beleid;
- goede gesprekken te voeren met iedereen in de school, zodat er een duidelijk beeld is van wat iedereen nodig heeft in de school en waar geld voor nodig is.

8.3 Conclusie werkconferentie

Het getekende verslag van de werkconferentie geeft een indruk van de onderwerpen die 23 maart aan de orde zijn geweest:



Illustratie: Ileen Wichers

In antwoord op de vraag 'of de zeggenschap nu goed georganiseerd is en of alle betrokkenen in en rond de school voldoende invloed hebben' was een derde van de antwoorden positief en twee derde negatief. De conferentiedeelnemers zijn positief over punten als:

- de (formele) structuur en de duidelijke taakverdeling;
- de aanwezigheid van een constructieve houding;
- de rol van bestuur en schoolleider om het belang van medezeggenschap actief uit te dragen;
- de aanwezigheid van leerlingen in de mr;
- de aandacht voor samenhang van medezeggenschap met informele kanalen;
- het goede gesprek binnen de school en de aanwezigheid van kwaliteitsmedewerkers.

De conferentiedeelnemers zijn ook kritisch, vaker genoemde punten zijn hierbij:

- de onbekendheid en onduidelijkheid over rol van de mr;
- tegenvallende interesse van ouders en personeel om deel te nemen in de mr;
- de samenstelling van de mr en het 'relatieve' gewicht van de geledingen daarin;
- (inhoudelijke) kennis bij de mr-leden;
- de daadwerkelijk medezeggenschap van leerlingen;
- de inhoud en het proces van de medezeggenschap.

In de uitvraag naar oplossingsrichtingen en suggesties bleek vooral belangstelling voor de thema's 'betrokkenheid' en 'onderwijskwaliteit', wat overigens ook de meest toegankelijke onderwerpen waren. De suggesties hebben veelal betrekking op het schoolniveau en gaan veel over communicatie en facilitering. De inbreng van de leerlingen was ook duidelijk en kwam tot uiting in het relatief grote aantal suggesties om beter naar leerlingen te luisteren en hen beter te faciliteren. De stem van de leerlingen was bij de werkconferentie groter dan bij de 'losse' groepsgesprekken. Afgezien daarvan zien we dat de bevindingen van de conferentie over het algemeen goed aansluiten bij de bevindingen uit de eerdere groepsgesprekken.

Conclusies en aanbevelingen

9

9 Conclusies en aanbevelingen

9.1 Conclusies

In het ‘breed gesprek governance en (mede)zeggenschap’ is op een vijftal thema’s met een groot aantal actoren uit het po en vo gesproken. De hoofdvraag die hierbij centraal stond, is: *In hoeverre zijn de huidige rollen en verantwoordelijkheden in en om scholen in het funderend onderwijs werkbaar en toekomstbestendig?*

De hoofdvraag betreft de verdeling van verantwoordelijkheden tussen al diegenen die (kunnen) bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs. Dan gaat het primair om de rol en positie van onderwijspersoneel, schoolleiders, bestuurders, intern toezichthouders, ouders en leerlingen. In het breed gesprek zijn de samenwerkingsverbanden en de gemeenten hieraan toegevoegd. In hoeverre is voor deze actoren duidelijk welke rol en verantwoordelijkheden zij hebben en in hoeverre ervaren zij dit in de praktijk als werkbaar? De toekomstbestendigheid van de rollen en verantwoordelijkheden heeft naast de hernieuwde aandacht voor het schoolniveau onder andere betrekking op ontwikkelingen en discussies rondom de invoering van passend onderwijs, de maatschappelijke opdracht van het onderwijs, de lerarentekorten en teruglopende leerprestaties. Ook nieuwe bestuurlijke constructen zoals personele unies, holdings en federaties om bovenbestuurlijke samenwerking of samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang vorm te geven, roepen nieuwe vragen op over de invulling van medezeggenschap en verantwoording. Dat geldt ook voor de ambitie van het kabinet om in de toekomst meer middelen naar de klas de laten gaan in plaats van via het centrale bestuur.

De hoofdvraag is verkend aan de hand van vijf thema’s: governance (structuur) van schoolorganisaties, versterken zeggenschap, investeringen naar de klas, rol en positie van de schoolleider en verantwoording.

Governance schoolorganisaties

Als we de governancestructuur opvatten als het besturingsproces in ruime zin waaronder ook het intern toezicht, medezeggenschap en verantwoording vallen, concluderen wij dat deze in het algemeen goed werkbaar is. Aan grote wijzigingen in de structuur van de (mede)zeggenschap bestaat in het po en vo geen behoefte. Wel lijkt een versterking van de positie van de schoolleider op zijn plaats (zie verderop). Dat neemt niet weg dat de ‘werkbaarheid’ van de governance verbeterd kan worden. Door de actoren in het veld is vooral gewezen op het belang van het ‘goede gesprek’. Basisvoorwaarden hiervoor zijn: wederzijds respect, belangstelling voor elkaars inbreng, goede en tijdige informatievoorziening en oog voor het algemeen belang. Belangrijk is dat de betrokkenen beschikken over voldoende kennis en vaardigheden. Dat is nu niet altijd het geval, waardoor de medezeggenschap niet het juiste tegenwicht kan bieden aan het bestuur. Meer aandacht voor kennis van zowel de inhoud van de (mede)zeggenschap (financiën, huisvesting, kwaliteit van onderwijs e.d.) als het proces zijn daarom noodzakelijk. Ook is het voor de governance in het onderwijs noodzakelijk aandacht te hebben voor innovaties van het onderwijsaanbod, zoals de IKC’s en verticale scholengemeenschappen, die nu met uiteenlopende medezeggenschapswetgeving te maken hebben. Dit zorgt voor onduidelijkheden in de aansturing van werkprocessen en onduidelijkheden in de medezeggenschap.

(Mede)zeggenschap

In het verlengde van de governancestructuur concluderen wij dat de huidige *medezeggenschapstructuur* goed werkbaar is. Tegelijkertijd vormen de geregeld beperkte belangstelling voor de (g)mr en onvoldoende inhoudelijke kennis van de (g)mr-leden aandachtspunten voor een sterke medezeggenschap. Medezeggenschap kan worden versterkt door het belang ervan te blijven benadrukken, te zorgen voor een goede – laagdrempelige – informatievoorziening, facilitering en ‘kwalificering’ (kennis, vaardigheden) van de (g)mr-leden, en de toegankelijkheid van de (g)mr voor nieuwe leden te waarborgen. Opvallend is dat de belangstelling van leerlingen en ouders voor inspraak/medezeggenschap groter is naarmate de onderwerpen min of meer direct aan hun onderwijssituatie (of die van hun kind) raken. Informele vormen van inspraak, zoals leerlingraden, ouderraden en panels kunnen in dat opzicht een nuttige aanvulling zijn op de meer formele medezeggenschapsstructuur. Andersom kan geredeneerd worden dat de formele medezeggenschap kan leren van informele inspraakvormen door de onderwerpen zo concreet mogelijk te vertalen naar de (gevolgen voor de) dagelijkse onderwijssituatie.

Investerings naar de klas

Een specifiek onderwerp dat in het breed gesprek aan de orde is geweest, betreft de *systematiek van 'meer middelen naar de klas'*. De ervaringen tot nu toe (werkdrummiddelen en NPO-middelen) en de signalen uit de gesprekken laten zien dat deze systematiek werkbaar is, hoewel het draagvlak niet bij iedereen en onder alle geledingen even groot is. Positief aan deze systematiek is dat deze bij mr-leden leidt tot meer betrokkenheid en draagvlak voor de keuzes die worden gemaakt. Bestuursleden zien risico's in financial control en een mogelijke spanning tussen de keuzes van de school/het team en het bredere belang van het bestuur. Besturen benoemen hierbij ook het spanningsveld dat ontstaat wanneer op schoolniveau beslissingen worden genomen terwijl de eindverantwoordelijkheid op bestuursniveau ligt. De systematiek stelt praktische eisen aan tijd/capaciteit en competenties van de mr-leden. De druk die het legt op de personeelsleden is een reden om terughoudend te zijn met het toepassen van deze systematiek. Flankerend beleid kan helpen om de toepassing van deze systematiek te bevorderen.

Positie van de schoolleider

De *positie van de schoolleider* is een punt van aandacht in de governancestructuur. Die positie is van strategisch belang voor de organisatie en kwaliteit van het onderwijs, maar heeft nu geen formele rol in de governanceverhoudingen. Zowel schoolleiders als (g)mr-leden benadrukken de noodzaak van versterking van deze rol. Vanuit bestuurders wordt hier wisselend over gedacht en in de gesprekken met intern toezicht is dit onderwerp weinig aan de orde geweest. Voor de versterking van de rol van schoolleiders zijn verschillende routes mogelijk: een 'juridische route' waarbij eindverantwoordelijkheid/verantwoording deels ook op schoolniveau gelegd wordt, een 'vertrouwensroute' waarbij het bestuur en schoolleiders samen werken aan gedeeld leiderschap en een 'alternatieve route' waarbij sprake is van een minder zware formalisering in de vorm van afspraken in het managementstatuut. Op basis van de gesprekken die wij hebben gevoerd, is het niet mogelijk om voorkeur voor een van deze routes uit te spreken. Om te komen tot een gedegen (toekomstgerichte) afweging over de positie van de schoolleider is nader onderzoek naar mogelijke routes, voorkeuren en (mogelijke) consequenties onzes inziens noodzakelijk.

Verantwoording

Ook ten aanzien van de *begrotingssystematiek* en de taakverdeling daarin tussen bestuur en schoolleiding is onze conclusie dat deze werkbaar is. De mate waarin dit voor een school tot administratieve lasten leidt, verschilt per schoolbestuur. Anders is dit voor tijdelijke subsidieregelingen die vaak wel tot extra verantwoordingslasten leiden. Dat geldt ook voor een eventueel toekomstige systematiek waarbij meer middelen op teamniveau worden toegekend. Ten aanzien van een mogelijke uitbreiding van de rechten van de (g)mr in de vorm van een instemmingsrecht op de begroting lopen de meningen uiteen. Indien hiervan sprake zou zijn, vraagt dit allereerst om duidelijkheid en toegankelijkheid van de financiële informatie, naast betere facilitering van de medezeggenschap, in de zin van kennis en tijd. Meer dan aan de financiële cijfers hechten (g)mr-leden aan de onderliggende motivatie van de begroting en eventuele gevolgen voor de school en het onderwijs. Instemming op het schoolbeleid is belangrijker dan instemming op de begroting.

Overall conclusie

Wanneer we de deelconclusies over de hiervoor genoemde thema's overzien, lijkt het gerechtvaardigd om te concluderen dat de huidige governancestructuur en (mede)zeggenschapsverhoudingen in het primair en voortgezet onderwijs in algemene zin functioneren zoals bedoeld. Aan grote wijzigingen in de structuur van de (mede)zeggenschap bestaat in het po en vo geen behoefte. Wel lijkt een versterking van de formele positie van de schoolleider op zijn plaats. Verbeterpunten voor de werking van de governance en medezeggenschap liggen op het vlak van de uitvoering, in het bijzonder gaat het dan om het bevorderen van 'het goede gesprek' en meer aandacht voor inhoudelijke kennis (financiën, huisvesting, kwaliteit van onderwijs e.d.), naast kennis van het proces van medezeggenschap. Tegelijkertijd is het belangrijk dat het schoolbestuur de onderwerpen die in de medezeggenschap aan bod komen weet te vertalen naar de dagelijkse onderwijssituatie, zowel vanuit het perspectief van onderwijspersoneel als dat van leerlingen en ouders. Dit geldt concreet ook voor het eventuele instemmingsrecht van de medezeggenschap op de hoofdlijnen van de begroting. Het gaat uiteindelijk om de praktische implicaties van een

begroting op het onderwijs. De systematiek van ‘meer middelen naar de klas’ heeft als voordeel dat onderwijspersoneel hiermee in de gelegenheid wordt gesteld om zelf keuzes te maken, wat leidt tot meer betrokkenheid en draagvlak voor die keuzes. Een nadeel is dat deze systematiek een tijdsinvestering vraagt van de mr-leden en overig personeel om tot een zorgvuldige besluitvorming te komen. Terughoudendheid in het toepassen van deze methodiek op al te veel thema’s lijkt dan ook op zijn plaats.

9.2 Aanbevelingen

Governance en (mede)zeggenschap

Het algemene beeld is dat de Wms voldoende (wettelijke) structuur biedt voor de medezeggenschap. Suboptimale medezeggenschap heeft vooral te maken met de cultuur en knelpunten in de uitvoering. Het voeren van het goede gesprek wordt zowel in de literatuur als in de brede gesprekken gezien als een belangrijk element van waardevolle medezeggenschap. Het goede gesprek wordt over het algemeen niet nader gedefinieerd, maar blijkt in de praktijk afhankelijk van een samenstel van factoren zoals de houding, kennis en expertise van de betrokkenen, wederzijds vertrouwen, transparantie en facilitering.

Veranderingen in de cultuur moeten overigens niet gezien worden als vervangers van de structuur. De structuur en de regels vormen de basis, een kader waarbinnen de taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd. De regels vormen een waarborg voor de *checks and balances*, ook als er sprake is van onderling wantrouwen en wanneer de onderlinge verhoudingen binnen de governance-driehoek niet goed zijn. In het kort komt het erop neer dat wanneer het goede gesprek gevoerd wordt de structuur er minder toe doet, terwijl in situaties dat het goede gesprek niet mogelijk is de structuur er wel toe doet.

Het opheffen en tegengaan van een aantal geconstateerde knelpunten zien we als een belangrijke stap naar het stimuleren van het goede gesprek en de verbetering van de medezeggenschap. Belangrijk te vermelden is dat alle betrokken partijen, zowel binnen de schoolorganisaties als daarbuiten, daar een rol bij kunnen spelen. ‘Weten waar het over gaat’ vraagt om een (pro)actieve rol van de medezeggenschap zelf én transparantie vanuit bestuur én heldere afspraken en communicatie vanuit het landelijk beleid. Een groot deel van de volgende aanbevelingen zijn dan ook op verschillende niveaus toepasbaar. Bij de aanbevelingen is tussen haakjes telkens aangegeven of de aanbeveling in kwestie vooral gericht is aan OCW, het onderwijs of beide. Het onderwijs is hier opgevat in brede zin en kan, mede afhankelijk van de situatie, staan voor de school, het bestuur, de koepelorganisaties en belangenbehartigers. In veel gevallen zal een gezamenlijke inspanning op verschillende niveaus nodig zijn om tot een verbetering te komen.

Verbeteren kennis en informatie

Kennis van zaken is belangrijk om goed met elkaar in gesprek te kunnen gaan. Het gaat daarbij om kennis over de procedures (zodat daar geen misverstanden over zijn) en over de inhoud. Voor verbetering op dit punt doen we de volgende aanbevelingen:

- stimuleer inhoudelijke en procedurele kennis bij (g)mr-leden. Leg meer nadruk op training (OCW en onderwijs);
- verbeter procedurele kennis en werking medezeggenschap bij schoolleiders en bestuurders, via training en aandacht in de opleidingen (OCW, onderwijs, opleidingen);
- versterk de informatiepositie van (g)mr’s : organiseer landelijke, directe informatielevering naar alle (g)mr’s met informatie over relevante ontwikkelingen (OCW).
- Bevorder de kennisdeling over het ‘goede gesprek, bijvoorbeeld aan de hand van goede voorbeelden (OCW en onderwijs)

Vergroten deelname en betrokkenheid

Een ander knelpunt dat breder voorkomt, is de geringe belangstelling voor de medezeggenschap en de moeite die veel schoolorganisaties hebben om geschikte mensen te vinden. De volgende aanbevelingen hebben betrekking op de bekendheid en aantrekkelijkheid van de medezeggenschap:

- maak deelname aan de medezeggenschap aantrekkelijker, zowel inhoudelijk als randvoorwaardelijk. Bij randvoorwaarden gaat het om tijd, vergoeding en ondersteuning (bijvoorbeeld inzet ambtelijk

secretaris). Een meer positieve beeldvorming over (het belang van) de medezeggenschap kan ook bijdragen (OCW en onderwijs);

- besteed naast de wettelijk vastgelegde medezeggenschap via de (g)mr ook aandacht aan andere vormen van betrokkenheid en invloed (OCW en onderwijs);
- zorg ervoor dat de onderwerpen die in de medezeggenschap aan bod komen begrijpelijk zijn voor een breed publiek, onder andere door deze waar mogelijk te vertalen naar de concrete onderwijspraktijk. Dit bevordert ook de belangstelling om over deze onderwerpen mee te praten (onderwijs).

Wegnemen administratieve belemmering

Vanuit eerder onderzoek en de gesprekken kwam naar voren dat, met name grotere besturen, soms hinder ondervinden van het brinniveau als wettelijke eenheid voor de medezeggenschap:

- overweeg of het brinniveau leidend moet blijven als eenheid voor de medezeggenschapsraad. Bij een deel van de schoolbesturen sluit het vestigingsniveau beter aan bij wat als school ervaren wordt. (OCW).

Naast de hierboven genoemde aanbevelingen zien we ook nog een aandachtspunt dat voor een belangrijk deel buiten het kader van governance en medezeggenschap valt maar er wel aan raakt. Het gaat dan om de wens voor minder knellende/conflicterende regelgeving tussen sectoren en dan met name bij onderwijs en kinderopvang.

Middelen naar de klas, positie schoolleider en verantwoording

Middelen naar de klas

Om de zeggenschap van teams op scholen te versterken, is in de afgelopen jaren een beweging ingezet waarbij teams een grotere invloed hebben op de plan- en besluitvorming over de inzet van de middelen. Hoewel er bij het onderwijspersoneel in de (g)mr draagvlak is voor meer investeringen direct naar de klas, leven er bij het personeel weinig concrete suggesties. Suggesties ten aanzien van professionele ruimte, onderwijsfaciliteiten (in de klas) en zorg zijn wel genoemd, maar slechts op hoofdlijnen zonder de mogelijkheden en consequenties te benoemen. Ook wordt zowel vanuit (g)mr's als besturen gewezen op de tijd die het kost om op teamniveau tot evenwichtige besluitvorming te komen; terwijl de werkdruk al hoog is. Op dit punt bevelen we OCW en het onderwijsveld het volgende aan:

- houd rekening met het spanningsveld tussen maatwerk op teamniveau versus schaalvoordelen op school-/bestuursniveau (OCW);
- zorg voor duidelijkheid over de mogelijke gevolgen van gemaakte keuzes en de wijze waarop verantwoording plaatsvindt (OCW en onderwijs).

Positie schoolleider

De ontwikkeling van meer middelen naar de klas kan ook gevolgen hebben voor de machtsverhoudingen binnen de schoolorganisatie en roept daarmee vragen over de positie van de schoolleider en de verantwoording. In dit onderzoek is nader ingegaan op de positie van de schoolleider, maar de literatuur en de gesprekken geven geen eenduidig en definitief antwoord op de vragen of en hoe de schoolleider beter in positie gebracht kan worden. Een meer systematische afweging van de mogelijkheden (routes), wensen en de voor- en nadelen is nodig voor verder besluitvorming op dit terrein. Onze aanbeveling op dit punt is dan ook:

- voer een nadere verkenning uit van mogelijke routes van voorkeuren voor en potentiële gevolgen van de versterking van de positie van de schoolleider (OCW).

Verantwoording

De literatuur maakt duidelijk dat verantwoording een belangrijke rol kan spelen in medezeggenschap en betrokkenheid van de verschillende doelgroepen in en rond de school. Tegelijk is duidelijk dat die verantwoording in de praktijk beter en duidelijker kan. In de gesprekken is het thema minder vaak aan de orde geweest, maar blijkt er behoefte aan meer toelichting op (financiële) keuzes. In het kader van dit thema doen we twee aanbevelingen:

- verminder de versnippering van middelen: werk minder met tijdelijke regelingen en meer structurele middelen en verminder daarmee ook de bevragsingslast die ermee samenhangt (OCW);

- stimuleer een ontwikkeling naar 'beleidsrijk begroten en verantwoordend' en zorg voor de verspreiding van tools en goede voorbeelden op dat terrein (OCW en onderwijs).

Tot slot

Onze conclusies en aanbevelingen raken aan veel en uiteenlopende aspecten van de medezeggenschap en de daaraan verwante thema's. Voor het beleid van OCW en vanuit de sector en de scholen kan het lastig zijn om op alle aanbevelingen tegelijk actie te ondernemen. Hoewel wij elke aanbeveling als waardevol zien, zou uit praktische overwegingen de volgende prioritering gekozen kunnen worden:

1. Verbeteren van kennis en informatie over inhoud en proces van medezeggenschap.
2. Vergroten deelname en betrokkenheid, door zowel inhoudelijk als randvoorwaardelijk de medezeggenschap aantrekkelijker te maken.
3. Versterken van de positie van de schoolleider, op basis van een nadere verkenning van mogelijke routes van voorkeuren voor en potentiële gevolgen van de versterking van de positie van de schoolleider.

Aanbeveling 1 en 2 kunnen op korte termijn ter hand worden genomen. Aanbeveling 3 verdient ook prioriteit, maar zal pas op de langere termijn invulling kunnen krijgen, nadat een nadere verkenning is uitgevoerd.

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.

Guest, G., Bunce, A., & Johnson, L. (2006). How Many Interviews Are Enough?: An Experiment with Data Saturation and Variability. *Field Methods*, 18(1), 59–82. <https://doi.org/10.1177/1525822X05279903>

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.

Huisman, P.W.A, Flippo, R.K., & Reijken. B. (2018). *De medezeggenschapsketen in passend onderwijs: Juridische knelpunten en oplossingen*. (Reeks Expertisecentrum Onderwijsgeschillen ; nr. 13), Utrecht: Expertisecentrum Onderwijsgeschillen 2018.

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!*.

Klooster, C. & Goodijk R. (2018), Intern toezicht in het voortgezet onderwijs, onderzoek naar de stand van zaken, de toegevoegde waarde en mogelijke vernieuwingen. Het Zijlstra Center, VU Amsterdam.

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.

Marshall, B., Cardon, P. Poddar A. & Fontenot, R. (2013) Does Sample Size Matter in Qualitative Research?: A Review of Qualitative Interviews in Research, *Journal of Computer Information Systems*, 54:1, 11-22, DOI: 10.1080/08874417.2013.11645667.

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.

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.

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., & Geijssel, 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 (2017). *Advies Decentraal onderwijsbeleid*. 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.

Sapulete, S., Stigter, M. & Jordaan, M. (2023). *Wettelijke kaders van de medezeggenschap in het onderwijs: knelpunten en oplossingsrichtingen*. Utrecht: Berenschot.

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 verantwoorden*. 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

Bijlagen

Bijlage 1. Onderzoeksvragen

Voor dit onderzoek zijn door de opdrachtgever onderzoeksvragen geformuleerd met daarbij een algemene hoofdvraag en een groot aantal deelvragen voor de vijf thema's. De antwoorden op deze vragen zijn deels expliciet en deels impliciet beantwoord in de verschillende (thema)hoofdstukken. Niet elke onderzoeksvraag is in gelijke mate aan de orde geweest. Dat heeft onder meer te maken met de relevantie van de vraag voor de betreffende doelgroepen, de aard van de vraag en het verloop van de gesprekken.

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 werkdrumiddelen en het NP Onderwijs er uit?
- Hoe ziet zeggenschap van medezeggenschapsraadleden bij de werkdrumiddelen 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?

Investeringen 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 werkdruk middelensystematiek 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.

Bijlage 2. Onderzoeksverantwoording

In hoofdstuk 1 is de werkwijze al beknopt aan de orde geweest. In deze bijlage geven we een nadere toelichting op de volgende onderdelen van de werkwijze: werving, deelname, gegevensverwerking, en generaliseerbaarheid van de data.

Werving en communicatie

In relatief korte tijd is met een groot aantal mensen uit diverse doelgroepen gesproken. Om dat te bewerkstelligen is veel aandacht besteed aan de werving van deelnemers. De primaire doelstelling van de communicatie voor het breed gesprek was om duidelijk te maken aan alle doelgroepen waarom deelname aan het breed gesprek belangrijk is en om uit te leggen wat hun rol daarin is.

Belangrijke vragen die in elke communicatie-uiting aan bod kwamen en die specifiek moesten worden beantwoord voor alle doelgroepen waren:

- *Waarom is deelname aan het breed gesprek belangrijk voor mij?*
- *Wat heb ik eraan ('What's in it for me?') na afloop van het breed gesprek?*

De werving van de deelnemers heeft plaatsgevonden op basis van de volgende aanpak:

1. Ontwikkeling van een eenduidige, krachtige visual
2. Opzetten en uitvoeren van een wervingsplan
3. Ontwikkeling van communicatiemiddelen in samenwerking met de communicatieadviseur van OCW
4. Organisatie en uitvoering van de eindconferentie
5. Post-event communicatie met deelnemers

Verder zijn verschillende activiteiten ingezet om deelname aan zowel de brede gesprekken als de conferentie te bevorderen. Dit omvatte de volgende acties:

- Nieuwsberichten via verschillende kanalen, zoals Arbeidsmarktplatform PO, VOION, AVS, CNV, AOb, FvOv, LAKS, VO-raad, PO-Raad, LAKS, VTOI, CLV, Ouders en Onderwijs, CAOP, Leeuwendaal en Regio-plan, met een oproep om deel te nemen aan de brede gesprekken en conferentie op 23 maart 2023.
- Naast de werving via de eerdergenoemde kanalen zijn ook jongerenraden ingezet en extra scholen geselecteerd via Gelijke Kansen Alliantie (GKA) om de representativiteit te bevorderen.
- Voor leerlingen en ouders zijn aparte berichten aangeleverd; deze werden geschreven op B2-niveau.
- Voor schoolleiders, bestuurders, onderwijspersoneel, toezichthouders en belangenbehartigers zijn aparte teksten opgeleverd.
- Om de relevante doelgroep te benaderen, is directe e-mailwerving toegepast binnen het uitgebreide netwerk van Regio-plan, CAOP en Leeuwendaal. Daarnaast is ook het netwerk van de klankbordgroep en het wetenschappelijk panel ingeschakeld.
- Deelnemers aan het breed gesprek ontvingen als dank een tegemoetkoming voor eventuele gemaakte (reis)kosten. Bij de gemeentegesprekken is in plaats van een individuele tegemoetkoming gekozen voor een donatie aan een goed doel.
- Een belronde om de deelnemers aan de gesprekken te herinneren maar ook aan de stakingen in het openbaar vervoer. Ook zijn de deelnemers die niet zijn verschenen (no-shows) nagebeld om te vragen of ze opnieuw willen deelnemen aan de gesprekken.
- Een bedankmail aan alle deelnemers van de brede gesprekken, waarin tevens een uitnodiging was opgenomen om deel te nemen aan de werkconferentie op 23 maart.
- Mensen die deelnamen aan 'whole system in the room'-gesprekken met gemeenten en samenwerkingsverbanden werden gevraagd om deel te nemen aan de brede gesprekken en conferentie.

Inschrijving, deelname en achtergrondkenmerken

Regionale verdeling aanmeldingen actorgesprekken

In hoofdstuk 1 is kort ingegaan op de deelnemers aan de groeps gesprekken. Hier geven we meer details over enkele kenmerken van de aangemelde personen en deelnemende scholen. We benadrukken dat het hier gaat om kwalitatief onderzoek en dat we maar op een beperkt aantal hoofdkenmerken, regio

en onderwijssector, een compleet beeld hebben van de aanmeldingen. Voor andere kenmerken zoals schoolsoort en bestuursomvang, beschikken we niet over systematisch overzicht. Dergelijke kenmerken zijn wel aan de orde geweest in de gesprekken en de indruk van onderzoekers is dat daar voldoende variatie is om te concluderen dat er is gesproken met een dwarsdoorsnede uit het gehele funderend onderwijsveld. Hierbij geldt uiteraard dat er naar alle waarschijnlijkheid wel enige sprake is van enige selectiviteit qua betrokkenheid omdat deelname aan de gesprekken een forse tijdsinvestering heeft gevraagd van de deelnemers.

In de onderstaande tabel is per doelgroep de verdeling van de aanmeldingen over provincies gegeven.⁹

Tabel B.1 Achtergrondkenmerken aanmeldingen groepsgesprekken met actoren naar provincie

| Doelgroep | NH | ZH | Ut | NB | Ze | Fl | Fr | Gr | Dr | Ov | Ge | Li | Onbekend |
|------------------------|-----|-----|-----|----|----|----|----|----|----|----|-----|----|----------|
| (G)mr-leden | 7 | 20 | 8 | 8 | 0 | 3 | 0 | 2 | 1 | 7 | 7 | 3 | 1 |
| Intern toezichthouders | 1 | 6 | 0 | 2 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 2 | 5 | 0 | 2 |
| Onderwijs personeel | 18 | 10 | 4 | 3 | 2 | 2 | 0 | 0 | 3 | 7 | 8 | 0 | 1 |
| Ouders | 7 | 14 | 9 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 |
| Vo-leerlingen | | 16 | 19 | 2 | | | | | | | | | |
| Schoolbestuurders | 8 | 15 | 5 | | 2 | 1 | | 1 | | 4 | 5 | 2 | 1 |
| Schoolleiders | 5 | 9 | 6 | 7 | | | 3 | 1 | 2 | 6 | 5 | 2 | 1 |
| TOTAAL | 46 | 90 | 51 | 23 | 4 | 7 | 6 | 4 | 6 | 27 | 33 | 8 | 6 |
| %* | 15% | 29% | 16% | 7% | 1% | 2% | 2% | 1% | 2% | 9% | 11% | 3% | 2% |

*het gaat hier om het percentage ten opzichte van het totaal aantal aanmeldingen voor de betreffende doelgroepen (n=311)

De aanmeldingen zijn uiteraard niet gelijk verdeeld over het land. Om een beter beeld te krijgen is ook gekeken naar de verdeling van het aantal 5- tot en met 20-jarigen over Nederland (CBS, peiljaar 2022).

Tabel B.2 Aanmeldingen naar provincie vergeleken met landelijke verdeling 5 t/m 20 jarigen

| Provincie | Aantal * 5 t/m 20 jarigen | % landelijk | Aantal aanmeldingen | % aanmeldingen |
|---------------|------------------------------|-------------|---------------------|----------------|
| Groningen | 90722 | 3% | 4 | 1% |
| Friesland | 110197 | 4% | 6 | 2% |
| Drenthe | 80973 | 3% | 6 | 2% |
| Overijssel | 204884 | 7% | 27 | 9% |
| Flevoland | 82282 | 3% | 7 | 2% |
| Gelderland | 350646 | 12% | 33 | 11% |
| Utrecht | 237458 | 8% | 51 | 16% |
| Noord-Holland | 462443 | 16% | 46 | 15% |
| Zuid-Holland | 625570 | 22% | 90 | 29% |
| Zeeland | 61285 | 2% | 4 | 1% |
| Noord-Brabant | 410762 | 14% | 23 | 7% |
| Limburg | 155942 | 5% | 8 | 3% |

* bron: CBS Statline, regionale kerncijfers Nederland

Hoewel de verdelingen niet gelijk zijn, zien we wel vergelijkbare patronen. Verschillen zien we vooral bij de aanmeldingen uit de provincies Utrecht en Zuid-Holland (oververtegenwoordigd) en de provincie Noord-Brabant (ondervertegenwoordigd). De ondervertegenwoordiging van deelnemers uit Noord-Brabant wordt overigens gecompenseerd door de hogere deelname van scholen uit Noord-Brabant aan de 'whole system in the room'-gesprekken (zie ook volgende bladzijde).

⁹ Hoewel deelnamecijfers een nog beter beeld zouden geven, konden we de handmatige koppeling tussen achtergrondgegevens en deelname niet op korte termijn maken. Het aantal aanmeldingen ligt uiteraard hoger dan het aantal deelnemers vanwege 'no show'.

Actorgesprekken verdeling naar onderwijssector

Een snelle vergelijking naar onderwijssector (primair en voortgezet onderwijs) laat zien dat beide onderwijssectoren goed vertegenwoordigd zijn. Wanneer we de vo-leerlingen buiten beschouwing laten, is de verdeling in de aanmeldingen ongeveer 43 procent primair onderwijs, 52 procent voortgezet onderwijs, vier procent beide sectoren en één procent onbekend.

Kenmerken deelnemende scholen (whole system in the room)

Tabel B.3 Achtergrondkenmerken groeps gesprekken 'whole system in the room'

| | Onderwijssoort | Denominatie op bestuursniveau | Schoolomvang* | Provincie |
|-----|----------------|-------------------------------|------------------|---------------|
| 1. | vo | Samenwerking PC, RK | < 50 leerlingen | Zuid-Holland |
| 2. | vo | Samenwerking PC, RK | 600 leerlingen | Noord-Brabant |
| 3. | po en vo | Democratisch | 100 leerlingen | Noord-Brabant |
| 4. | po | Samenwerking PC, RK | 1.000 leerlingen | Zuid-Holland |
| 5. | vo | Algemeen bijzonder | 600 leerlingen | Noord-Holland |
| 6. | vo | Protestants-christelijk | 2000 leerlingen | Utrecht |
| 7. | po | Algemeen bijzonder | < 50 leerlingen | Flevoland |
| 8. | po | Islamitisch | 400 leerlingen | Utrecht |
| 9. | po | Rooms-katholiek | 200 leerlingen | Gelderland |
| 10. | vo | Protestants-christelijk | 1300 leerlingen | Noord-Brabant |
| 11. | vo | Algemeen bijzonder | 700 leerlingen | Noord-Holland |
| 12. | vo | Samenwerking PC, RK | 900 leerlingen | Noord-Brabant |
| 13. | vo | Protestants-christelijk | 200 leerlingen** | Zuid-Holland |
| 14. | vo | Samenwerking PC, RK | 1500 leerlingen | Noord-Brabant |

* Aantal leerlingen per school in schooljaar 2022-2023, afgerond op honderdtallen en bij zeer kleine scholen <50

** Aantal leerlingen in schooljaar 2021-2022, afgerond op honderdtallen

Bron: Regioplan/CAOP

Gegevensverwerking en afstemming

In het onderzoek zijn de volgende stappen gezet vanaf de groeps gesprekken tot de rapportage. Bij nage-noeg alle groeps gesprekken, zowel met actoren apart als bij de school gesprekken met meerdere actoren, was een gespreksleider en een onderzoeker aanwezig. De gespreksleider voerde de regie en begeleidde het gesprek, de onderzoeker stelde aanvullende vragen en verzorgde de verslaglegging. Van alle gesprekken zijn, met toestemming van de deelnemers, opnames gemaakt voor intern gebruik. Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt. In elk gesprek stond, naast een algemeen deel over de (mede)zeggenschap, een van de vijf hoofdthema's centraal. Deelnemers waren op basis van hun thematische voorkeur ingedeeld in een themasessie. Uit de verslagen zijn de verschillende hoofdlijnen afgeleid. De hoofdlijnen zijn in onderlinge sessies met de onderzoekers, en tweemaal met de gespreksleiders, besproken. De werkconferentie is gebruikt om de voorlopige uitkomsten uit het onderzoek te toetsen en met suggesties van de deelnemers aan te scherpen. De conceptrapportage is besproken met het wetenschappelijke panel en de klankbordgroep.

Generaliseerbaarheid van de data

Het breed gesprek governance en (mede)zeggenschap is een consultatie van ervaringen en meningen van actoren in het primair en voortgezet onderwijs. Het is een kwalitatief onderzoek. De generaliseerbaarheid van de data wordt daarbij vooral bepaald door een gerichte samenstelling van de onderzoeksgroep, en niet door een statistisch representatieve steekproef van respondenten. Voor de samenstelling van onze onderzoeksgroep stond voorop dat de verschillende geledingen (perspectieven) in het primair en voortgezet onderwijs in voldoende mate aanwezig moesten zijn. Daartoe heeft gerichte werving plaatsgevonden onder leerlingen, ouders, (g)mr-leden, onderwijspersoneel, schoolleiders, bestuurders en intern toezichthouders. In de themagesprekken (maximaal 12 deelnemers) waren deze geledingen in

homogene groepen aanwezig (dus uitsluitend leerlingen, ouders, onderwijspersoneel, schoolleiders, bestuurders of toezichthouders). Daarnaast zijn de gesprekken verspreid over het land gehouden op makkelijk bereikbare locaties. Hiermee werd voorkomen dat de onderzoeksgroep selectief zou zijn naar regio. Voor deelnemers die niet naar een fysieke locatie konden komen, zijn aanvullend online-gesprekken georganiseerd.

Uit de informatie in hoofdstuk 1 en voorgaande paragrafen in deze bijlage blijkt dat we er goed in zijn geslaagd om de verschillende geledingen uit het onderwijs aan het woord te laten. Daarnaast zijn zowel respondenten uit het primair als voortgezet onderwijs ruim vertegenwoordigd. Hoewel de verschillende schoolsoorten niet zijn geregistreerd werd in de gesprekken duidelijk dat er ook diversiteit naar onderwijssoort was. Naast de reguliere scholen ging het ook om scholen in het praktijkonderwijs, scholen voor nieuwkomers, gymnasia, en scholen die een specifieke onderwijskundige overtuiging uitdragen (democratisch, sociocratisch). Voorts waren in de gesprekken zowel kleine als grote schoolbesturen vertegenwoordigd. Tot slot bestond er een redelijke spreiding van deelnemers over het land. Daarmee hebben wij naar onze mening recht gedaan aan het brede karakter van de consultatieronde, en is een bias naar actorgroep, onderwijssoort, bestuursomvang of regio voorkomen.

Naast de vraag over verdeling van deelnemers naar achtergrondkenmerken kan de vraag gesteld worden of er voldoende gesprekken zijn gevoerd. Op basis van onze inhoudsanalyses van de gesprekken menen wij te mogen stellen dat dit het geval is. De hoeveelheid nieuwe informatie nam na verloop van het aantal interviews sterk af, waardoor elke interview slechts marginaal of in detail bijdroeg aan de reeds verkregen inzichten op basis van eerdere interviews. In dit opzicht was sprake van informatieverzadiging. We merken hierbij op dat dit vooral de hoofdlijnen van de thema's betreft, en niet zozeer alle deelvragen of de perspectieven van alle geledingen in het onderwijs. Op basis van wetenschappelijk onderzoek wordt wel aangenomen dat een afnemende meeropbrengst per interview zich manifesteert vanaf 18 interviews tot vrijwel nihil bij 36 interviews (Guest, Bunce et Johnson, 2006; Marshall *et al.*, 2013). Onze indrukken uit de gesprekken lijken dit te bevestigen.

Whole system in the room

Een aparte vermelding verdienen de scholen die hebben deelgenomen aan een zogenoemd 'whole system in the room'-gesprek. In tegenstelling tot onze thematische groepsinterviews waren in de whole system in the room-gesprekken alle geledingen bij elkaar aanwezig. In een sessie van anderhalf tot twee uur gingen zij in gesprek over een van de vijf hoofdthema's naar keuze van de school. De werkwijze (een gespreksleider en een onderzoeker) was voorts identiek aan die van de themasessies. De dynamiek was wel anders, en ook bewust zo gecreëerd: de verschillende geledingen binnen de school konden met elkaar in gesprek over de besturing van de school en het schoolbestuur en de rol van de medezeggenschap daarin.

Algemeen kan gesteld worden dat de verschillende actoren echt met elkaar in gesprek gingen. Er werd vanuit diverse invalshoeken tegen de vragen aangekeken. Er was wel sturing nodig om alle aanwezigen onderdeel te maken en te houden van het gesprek. Om de leerlingen bij het gesprek te betrekken was in veel gevallen extra aandacht nodig. De sfeer was in alle gesprekken positief en ontspannen. Gezien de vrijwilligheid van de deelnemende scholen kan niet worden uitgesloten dat vooral scholen hebben deelgenomen waar de zaken op orde zijn. Een speciaal punt van aandacht is dat de verschillende geledingen in het gesprek een ongelijke machtspositie bekleden. De gespreksleider had tot taak ervoor te zorgen dat iedereen aan het woord kwam. Maar dan nog bleek het soms lastig om iedereen veilig aan het woord te laten. Wanneer eerst directies en/of colleges voor bestuur aan het woord zijn, kan het voor het personeel moeilijk zijn om een afwijkende visie te geven. Voor ouders en leerlingen geldt dit waarschijnlijk in mindere mate. Binnen een prettige, informele setting durven alle actoren zich enthousiaster en met minder voorbehoud te uiten. De gesprekscultuur die er al heerst binnen de organisatie is wat dat betreft belangrijk.

De meerwaarde van deze whole system in the room-gesprekken is dat alle betrokkenen bij governance en medezeggenschap met elkaar in gesprek zijn, van leerlingen en ouders tot en met de bestuurders en intern toezichthouders. Dat komt in de praktijk niet vaak voor. De aanwezigen schetsten een beeld van

structuren en overleggen die voor hen werkbaar zijn en wat dit van de organisatie, het personeel, de ouders en de leerlingen vraagt. Daarbij kon in voorkomende gevallen worden ingegaan op schoolspecifieke situaties. Dit gaf een extra dimensie aan de informatie die uit de thematische groepsgesprekken kwam.

In sommige gevallen ontstond een sfeer die het karakter kreeg van een strategiesessie. Voor dit soort 'ambitiesprekken' wordt in de meeste organisaties weinig tijd ingeruimd. Het whole system in the room-gesprek kreeg daarmee meer het karakter van een onbedoelde interventie.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl