

i.o.v. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap

Bestuurders van Onderwijskwaliteit

Pilot ter versterking van de
kwaliteitszorg van schoolbesturen in
het voortgezet onderwijs

Pieter Duits
Hans Sandtke

28-10-2021

20190511



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
1 Inleiding.....	3
1.1 Betrokkenen.....	3
2 Vraagstelling & aanpak	4
2.1 Advisering schoolbestuurders.....	4
2.2 Actiegericht onderzoek.....	4
2.3 Het speelveld besturen van kwaliteit	5
3 Beantwoording van de vragen.....	6
3.1 Deelvraag 1.....	6
3.2 Deelvraag 2.....	9
3.3 Deelvraag 3.....	10
3.4 Hoofdvraag.....	13
3.5 Bijvangst.....	13
4 Conclusies & aanbevelingen.....	14
5 Colofon	17
6 Bijlage 1: geraadpleegde onderzoeken.....	18

1 Inleiding

Deze rapportage is opgesteld voor de opdrachtgever van de “Pilot ter versterking van de kwaliteitszorg van schoolbesturen in het voortgezet onderwijs” (vanaf nu de pilot), te weten het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). In deze rapportage beschrijven we de opzet van de pilot, de bevindingen die we hebben opgedaan en welke conclusies wij, als uitvoerende partij, aan deze bevindingen verbinden.

Waarom een pilot?

OCW heeft het initiatief voor deze pilot genomen. Het doel ervan is om te onderzoeken hoe ondersteuning van schoolbestuurders in het voortgezet onderwijs om de kwaliteitszorg op bestuursniveau te versterken, kan worden vormgegeven. Sinds de invoering van een nieuw onderzoekskader in 2017 door de Inspectie van het Onderwijs (inspectie), worden besturen expliciet aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit op hun scholen. In het verleden vond dit gesprek primair plaats tussen de inspectie en schoolleiders. Het bestuursgerichte toezicht heeft ertoe geleid dat schoolbestuurders veel meer aandacht voor het thema kwaliteitszorg hebben dan voorheen. Zij worden immers aangesproken op de kwaliteit van hun scholen én de inspectie beoordeelt de kwaliteit van schoolbesturen zelf ook. Hiermee samenhangend, zien we dat raden van toezicht ook steeds actiever bezig zijn met dit thema. Dat is logisch, aangezien zij toezichthouden op de kwaliteit van het

bestuur en dus ook de kwaliteit waarmee het bestuur de kwaliteitszorg aanstuurt.

Voor scholen bestond er al een ondersteuningsprogramma vanuit OCW om scholen die te maken kregen met een oordeel van tekortschietende kwaliteit te ondersteunen. Nu ook besturen hiermee te maken kunnen krijgen, is het voor de hand liggend dat er ook een programma komt dat hen ondersteunt om steeds beter te worden. Vandaar deze pilot.

Aangezien de thematiek én de begeleiding van besturen hierop nog relatief nieuw is, is gekozen voor een pilotvorm. Er zijn immers nog geen bewezen concepten en het is onbekend of er in de sector behoefte aan is. Na aanmelding zijn er tien schoolbesturen uitgekozen die een jaar begeleid zijn door een adviseur. Naast de begeleiding van de schoolbesturen liep een onderzoek om de uitkomsten te analyseren en uiteindelijk de opdrachtgever van een advies te voorzien. Daarvan is dit de rapportage. Van deze rapportage is ook een grafische samenvatting beschikbaar. Daarnaast is een publicatie in ontwikkeling waarin we inzichten uit de pilot die voor bestuurders relevant zijn weergeven in een vakblad voor bestuurders.

De pilot heeft inmiddels een tweede jaargang gekregen. Het eerste jaar, waar deze rapportage betrekking op heeft, liep van april 2020 tot en met april 2021. Het tweede jaar loopt van april 2021 tot en met april 2022.

1.1 Betrokkenen

Bij de pilot is een aantal mensen betrokken.

- Een begeleidingsgroep bestaande uit afgevaardigden van de Inspectie van het Onderwijs, de VO raad en de VTOI-NVTK. De begeleidingsgroep kwam een aantal keren bijeen om samen met de projectleiding, onderzoeker en opdrachtgever te reflecteren op de voortgang van de pilot.
- Twee afgevaardigden vanuit de opdrachtgever, het ministerie van OCW.
- De projectleiding, bestaande uit een projectleider en projectassistente.
- Een onderzoeksteam dat in nauwe samenwerking met de projectleiding het onderzoek uitvoerde. De onderzoeker werd bij dit onderzoek geadviseerd door Marlies Honingh.
- Acht adviseurs die de advisering van de schoolbestuurders voor hun rekening namen. Zij fungeren tevens als dataverzamelaar ten behoeve van het onderzoek.
- Tien schoolbestuurders die deelnamen aan de pilot.

2 Vraagstelling & aanpak

De pilot bestaat uit twee onderdelen, twee 'lijnen'. Enerzijds de daadwerkelijke advisering van tien schoolbestuurders ten aanzien van de bestuurlijke kwaliteitszorg en anderzijds een actiegericht onderzoek met als doel om de begeleiding te onderzoeken en inzichten vast te leggen en zo de opdrachtgever van een advies te voorzien.

2.1 Advisering schoolbestuurders

In de periode van april 2020 tot april 2021 namen tien schoolbestuurders deel aan de pilot. Dat leverde dus tien casussen op waarin een betrokken adviseur een bestuur(der) begeleidde bij het verbeteren van de kwaliteitszorg op bestuursniveau. In alle casussen was er sprake van een eenhoofdig bestuur of rector-bestuurder. stond het vraagstuk van de bestuurder centraal en was de begeleiding erop gericht de bestuurder hierbij te ondersteunen.

De adviseur hield gedurende deze periode een dynamisch plan van aanpak bij, waarin een aantal kenmerken van de begeleiding werd beschreven. Dit ging bijvoorbeeld over de uitgangssituatie, de concrete vraagstelling en de doelstellingen van de begeleiding. Daarnaast bevatte dit plan van aanpak een aantal reflectievragen. Het document was dynamisch omdat het gedurende het traject een aantal keren geüpdatet is.

Acht adviseurs waren bij dit onderdeel betrokken. Twee van hen begeleidde twee schoolbestuurders. De begeleiding werd geleid door de projectleider en gefaciliteerd door de projectassistente van B&T. Gedurende het jaar vond een aantal bijeenkomsten plaats met de groep adviseurs. Deze bijeenkomsten waren gericht op uitwisseling van ervaringen en dilemma's. Tevens hebben er twee bijeenkomsten plaatsgevonden met alle betrokken bestuurders gericht op kennisdeling en uitwisselen van ervaring.

2.2 Actiegericht onderzoek

Het onderzoek is erop gericht een advies te formuleren aan de opdrachtgever over welke aanpakken effectief en efficiënt zijn om schoolbesturen in het voortgezet onderwijs te ondersteunen. Daarvoor vond er onderzoek plaats op twee niveaus. Allereerst in ieder van de tien casussen door de betrokken adviseur, samen met de begeleidde bestuurder. De adviseur legde de uitkomsten hiervan vast in het plan van aanpak. Daarnaast vonden er interviews plaats met de adviseur en met de bestuurder. Het tweede niveau van onderzoek is het overkoepelend niveau, van alle tien casussen. Deze rapportage heeft betrekking op dit overkoepelende niveau.

Bij aanvang van de pilot zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

Hoofdvraag: *Hoe kan de kwaliteitszorg van schoolbesturen in het voortgezet onderwijs worden versterkt?*, met als deelvragen:

1. bij welke aspecten van kwaliteitszorg hebben schoolbesturen behoefte aan ondersteuning en waarom?

2. aan welke vorm van ondersteuning hebben schoolbesturen behoefte en waarom?
3. welke interventies hebben adviseurs ingezet en welke interventies bleken (niet) effectief?

Om deze vragen te beantwoorden, hebben we de volgende stappen gezet.

- Overzicht van onderzoeksinzichten
 - Op basis van relevante onderzoeksinzichten stellen we een grafische samenvatting op: het zogenaamde *Speelveld besturen van kwaliteit*. Deze dient ertoe de beantwoording van de eerste deelvraag een theoretisch fundament mee te geven. Dit was als het ware een samenvatting van verschillende onderzoeken waarin factoren die de relatie tussen besturing van een onderwijsorganisatie en de onderwijskwaliteit zijn onderzocht. Deze factoren hebben we schematisch weergegeven zodat we deze konden koppelen aan de observaties in de tien casussen.
- Verzamelen van data
 - Actiegericht onderzoek heeft als een van haar kenmerken dat onderzoeksactiviteiten zoals dataverzameling, data-analyse en het formuleren van conclusies zijn geïntegreerd in het handelen dus het ontwerpen van acties, reflectie op de impact hiervan en het bijstellen. Het verzamelen van data is dus geen op zichzelf staande activiteit. Liever spreken we van het vastleggen van data. Dat gebeurde op een aantal manieren.
 - » De door adviseurs ingevulde dynamische plannen van aanpak.
 - » Twee interviews door de onderzoeker met de deelnemende bestuurders.

- » Een tussentijds interview met de betrokken adviseurs.
- » Verslaglegging van bijeenkomsten in het kader van deze pilot
- Analyseren van de uitkomsten en delen met de opdrachtgever en de begeleidingsgroep
 - Wat voor de dataverzameling geldt, geldt ook voor de analyse ervan: deze is geïntegreerd in het handelen van de adviseurs in de tien casussen. In de dynamische plannen van aanpak was ruimte voor de adviseurs om de gemaakte analyse vast te leggen. Tevens zijn adviseurs en bestuurders hierop bevraagd in de interviews.
 - In de verschillende bijeenkomsten vond voortdurende analyse van de begeleiding plaats. Daarnaast bracht de onderzoeker overkoepelende inzichten in tijdens deze bijeenkomsten.
- Beantwoording van de hoofd- en deelvragen en formuleren van adviezen aan de opdrachtgever en externe toetsing
 - De beantwoording van de hoofd- en deelvragen vond op verschillende manieren plaats. Zowel aan het einde, zoals in deze rapportage opgetekend, als tussentijds in voorlopige vorm.
 - In periodieke overleggen met de opdrachtgever hebben we tussentijdse bevindingen gedeeld en besproken. Het hielp dat de opdrachtgever nauw betrokken was bij alle projectactiviteiten, bijvoorbeeld door alle bijeenkomsten met de adviseurs, begeleidingscommissie en een aantal gesprekken met bestuurders bij te wonen.
- Opstellen van adviesrapportage
 - In deze rapportage richten wij ons op de opdrachtgever, met als doel het afleggen van

verantwoording over de pilot en het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

- Tevens hebben we twee grafisch aantrekkelijke deelpublicaties opgesteld, op basis van de inhoud van deze rapportage. Een voor de opdrachtgever en een voor schoolbestuurders in het vo.

2.3 Het speelveld besturen van kwaliteit

In nevenstaande schematische weergave geven we op hoofdlijnen weer wat uit literatuur (zie externe bijlage voor een overzicht) bekende factoren zijn die het besturen van onderwijskwaliteit mogelijk beïnvloeden. Het blijkt behoorlijk ingewikkeld om de causaliteit onomstotelijk vast te stellen. Dat betekent dat we ook niet zeker weten of deze elementen van het besturen de onderwijskwaliteit ook daadwerkelijk verbeteren. We beschouwen deze factoren in het speelveld dan ook als op (wetenschappelijk) onderzoek gefundeerde vermoedens die zeer serieus te nemen zijn. In de externe bijlage hebben we de volledige versie van het speelveld opgenomen.

In de basis komen hier vier vragen in naar voren.

1. Wat kan een bestuurder zelf doen om de onderwijskwaliteit te beïnvloeden? (bestuurlijk handelen)
2. Waar zou een bestuurder voor moeten zorgen dat een schoolleider het doet? (schoolleiding)
3. Wat zou er geregeld moeten zijn in algemene zin en op bestuurlijk en schoolniveau? (systemen, afspraken en monitoring)
4. Welke factoren in de context van het schoolbestuur heeft de bestuurder te wegen?

Bij de beantwoording van de eerste deelvraag bespreken we de verschillende factoren in meer detail.



Figuur 1 | Speelveld besturen van kwaliteit

3 Beantwoording van de vragen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen op basis van de analyse van gegevens uit de tien afzonderlijke casussen.

3.1 Deelvraag 1

Bij welke aspecten van kwaliteitszorg heeft het bestuur behoefte aan ondersteuning en waarom?

Wanneer we kijken naar de casussen, dan komen de volgende factoren in de helft of meer van de gevallen voor als factor waarbij de bestuurder gevraagd heeft om begeleid te worden.

Een paar woorden vooraf. Bij deze deelvraag gaan we alleen in op de factoren van kwaliteitszorg waar bestuurders een uitgesproken behoefte aan ondersteuning bij hadden. Dat is op zich gelimiteerd. Er waren immers vaak allerlei andere factoren die ook voor verbetering vatbaar waren, maar waarbij de bestuurder niet om begeleiding in dit traject vroeg. Die nemen we dus niet mee, omdat we daarmee de vraag niet zouden beantwoorden.

In Tabel 1 staan hoofdzakelijk aspecten die meer dan vier keer benoemd zijn. De cursief gedrukte aspecten waren minder benoemd maar opvallend voor een specifieke groep.

Tabel 1 | Factoren van bestuurlijke kwaliteitszorg met ondersteuningsbehoefte

* NB een éénpitter is een schoolbestuur waaronder één enkele school ressorteert. Meerpitters zijn schoolbesturen met meerdere scholen

Aspect van bestuurlijke kwaliteitszorg waarbij een behoefte aan ondersteuning is	Aantal casussen waarbij aan de orde	Focus bij één- of meerpitters
Bestuurlijk handelen		
Beoordelen van de kwaliteit van analyses en interventies en verbinden aan prioriteringen binnen het systeem voor kwaliteitszorg.	7	
Sturen op een adequate visie en strategie voor de onderwijsorganisatie met hierop afgestemde beleid en uitvoering (alignment) met zowel focus op beheersing en ontwikkeling.	7	
Kwaliteit van dialoog met schoolleiding.	6	
Expliciteren van de eigen rol, gemaakte belangenafwegingen en ingezette interventies.	4	éénpitters*
Organiseren van de eigen ontwikkeling.	4	éénpitters*
<i>Sturen op de kwaliteit en continuïteit van de schoolleiding, gebaseerd op inzichten uit 'effectief scholenonderzoek' en risico's hierin bezien in termen van gedrag.</i>	3	meerpitters*
Schoolleiding		
Onderwijs staat als thema op de agenda.	5	
Zorgen voor duidelijkheid over het begrip 'onderwijskwaliteit'.	4	
<i>Bijdragen aan de kwaliteit van het directie-collectief.</i>	2	meerpitters*
Systemen, afspraken en monitoring		
Zorgen voor een systeem van kwaliteitszorg dat cyclisch is ingericht en dat de kwaliteit van het onderwijs centraal stelt.	10	
Zicht op de kwaliteit van de scholen zodat helder is wat de kwaliteit van het kwaliteitszorgsysteem van de school is, wat de trends zijn, met een focus op vroegsignalering.	6	
<i>De basis op orde hebben</i>	3	éénpitters*

Hieronder bespreken we de bevindingen per factor.

Bestuurlijk handelen

- Beoordelen van de kwaliteit van analyses en interventies en verbinden aan prioriteringen binnen het systeem voor kwaliteitszorg.
 - » Binnen deze factor vallen vraagstukken die gaan over 'hogere orde kwaliteitszorg'. Het sturen op betekenis geven aan informatie en in gesprek zijn over hoe anderen dit hebben gedaan zodat een bestuurder de kwaliteit daarvan kan beoordelen.
- Sturen op een adequate visie en strategie voor de onderwijsorganisatie met hierop afgestemde beleid en uitvoering (alignment) met zowel focus op beheersing als ontwikkeling.
 - » Binnen deze factor onderscheiden we twee vraagstukken voor bestuurders. Allereerst hoe geef ik sturing aan de uitvoering van kwaliteitszorg op een wijze die past bij de filosofie/visie van onze organisatie en van mij als persoon? En hoe organiseer ik bestuurlijke kwaliteitszorg zo dat deze bijdraagt aan ontwikkeling van de organisatie en niet alleen (en in sommige gevallen expliciet niet) focust op in control zijn?
- Kwaliteit van dialoog met schoolleiding
 - » Deze factor hebben we niet beschreven in het speelveld, maar is wel erg relevant in een meerderheid van de casussen. We voegen deze dus toe. Het heeft in ieder geval betrekking op de (geformaliseerde) dialoog tussen bestuur en schoolleiding en in een aantal gevallen ook met de rvt. Bijvoorbeeld in managementgesprekken waar de schoolleiding zich verantwoordt over

de kwaliteit van het onderwijs op de school. In een aantal casussen gaat het ook over andere dialogen in de organisatie. Bijvoorbeeld tussen school- en teamleiding.

- » Bestuurders hebben dan de wens om de kwaliteit van dialogen te verhogen, maar wat dit betekent voor hun ondersteuningsbehoefte is in alle casussen anders.
- Expliciteren van de eigen rol, gemaakte belangenafwegingen en ingezette interventies.
 - » Deze factor gaat over de transparantie van het besturen. Het gaat in de casussen met name over het verhelderen van de eigen rol en het verhelderen van andere rollen in de organisatie. Bij het verhelderen van de door het bestuur gemaakte belangenafwegingen in de besluitvorming of keuzes welke interventies een bestuur wel of niet doet en waarom was geen uitgesproken behoefte aan begeleiding.
 - » In de casussen zien we de eigen rol van bestuurders, en de vraagstukken die zij hieromtrent hebben, op twee manieren terugkomen. Enerzijds daar waar de bestuurder tevens rector is. Dan vallen de verantwoordelijkheden van bestuurder en schoolleider samen. De uitdaging gaat dan over het combineren van beide rollen, onderscheiden wat past bij de ene en wat bij de andere rol en hoe hier door het externe toezicht mee wordt omgegaan. Anderzijds gaat het meer principieel over de rol van een bestuurder in de kwaliteitszorg. Deze is van oudsher niet zo zichtbaar en meer onderdeel van de portefeuille van schoolleiders. Men onderkent (al dan niet ingegeven door het vernieuwde

onderzoekskader van 2017) dat het legitiem is dat de bestuurder van een onderwijsorganisatie interesse toont in de kwaliteit van het onderwijs, maar vindt het soms ook nog ingewikkeld om hier een zinvolle bijdrage aan te leveren. Men wil niet de verantwoordelijkheid van rectoren overnemen. Het wordt daarnaast vaak als (mogelijk) bureaucratisch gezien.

- Organiseren van de eigen ontwikkeling.
 - » Een aantal bestuurders gebruikte dit traject op voorhand expliciet als bijdrage aan hun eigen persoonlijke ontwikkeling. Dit betrof voornamelijk de bestuurders van éénpitters.
- Sturen op de kwaliteit en continuïteit van de schoolleiding, gebaseerd op inzichten uit 'effectief scholenonderzoek' en risico's hierin bezien in termen van gedrag.
 - » Deze factor komt niet in een meerderheid van de casussen voor. Toch nemen we hem op als element van het antwoord op de eerste deelvraag. We zien namelijk dat in vrijwel alle casussen die meerpitters betreffen, deze factor onderdeel is van de begeleiding. Soms impliciet en soms expliciet en soms in combinatie met de hiervoor genoemde kwaliteit van dialoog.
 - » Een bestuurder verwoordde het buitengewoon treffend toen deze zei dat de effectiefste interventie die een bestuurder ter beschikking heeft het zorgen voor goede schoolleiders is.

Schoolleiding

- » Alhoewel de factoren die in tabel 1 bij het thema schoolleiding zijn benoemd wel degelijk een rol spelen in een aantal casussen, zien we meestal niet dat deze in een meerderheid van de gevallen deel uitmaken van de begeleiding van bestuurders.
- Onderwijs staat als thema op de agenda.
 - » Dit aspect komt op verschillende manieren terug in vijf casussen. In alle gevallen gaat het erom dat de bestuurder ervoor wil zorgen dat onderwijs als thema op de agenda van de overleggen van de schoolleiding komt te staan. Deze gaan te vaak over randvoorwaardelijke en organisatorische zaken. Bij éénpitters gaat het erom dat de rector-bestuurder dit beter en met meer visie en inhoud op de agenda wil krijgen bij teamleiders. Bij meerpitters staat het thema als zodanig weliswaar op de agenda, maar is het de ambitie van de bestuurder om de manier waarop dit daadwerkelijk besproken wordt te verbeteren.
- Zorgen voor duidelijkheid over het begrip 'onderwijskwaliteit'.
 - » Het verduidelijken van wat onderwijskwaliteit betekent en wat hierop verschillende perspectieven zijn, is bij vier casussen aan de orde. Daarbij gaat het met name om het verbreden van het begrip en om het bevorderen van een goede dialoog.

- Bijdragen aan de kwaliteit van het directie-collectief.
 - » In twee van de vijf casussen die meerpitters betreffen, zien we dat de versterking van de betrokkenheid van het bovenscholse directiecollectief bij bestuurlijke kwaliteitszorg aan de orde was.

Systemen, afspraken en monitoring

- Zorgen voor een systeem van kwaliteitszorg dat cyclisch is ingericht en dat de kwaliteit van het onderwijs centraal stelt.
 - » In alle casussen zien we deze factor een rol hebben. Daarbij gaat het om een systeem op het bestuurlijke niveau dat ook echt gaat over de dingen waarover het binnen dat bestuur moet gaan en een systeem waar het pdca-gedachtengoed in is ingebouwd.
 - » Bestuurders beseffen (in toenemende mate) dat zij verantwoordelijk zijn voor het systeem van kwaliteitszorg en dat dit meer is dan een collectie aan instrumenten en rapportages. De uitgangssituatie was vaak anders. Soms was er de facto nog geen bestuurlijk systeem, soms wel maar nog niet cyclisch genoeg en soms voldeed het systeem gewoon niet aan de wensen van de bestuurder.
 - » We zien een grote verbondenheid tussen de factoren die we bij 'bestuurlijk handelen' beschrijven en deze factor. Dat is ook logisch. Immers de begeleiding richt zich op het verbeteren van verschillende factoren van bestuurlijke kwaliteitszorg en deze verbeteringen worden

vertaald naar het systeem dat een bestuur gebruikt.

- Zicht op de kwaliteit van de scholen zodat helder is wat de kwaliteit van het kwaliteitszorgsysteem van de school is, wat de trends zijn, met een focus op vroegsignalering.
 - » In ruim de helft van de casussen speelt een verbetervraag rondom deze factor. Daarbij gaat het niet zozeer over beter zicht krijgen op kwantitatieve gegevens, maar meer over het versterken van het fundament waarop de dialoog tussen bestuurder en schoolleider wordt gevoerd. Het doel hiervan is een beter onderbouwd gesprek over de gerealiseerde kwaliteit van de school.
 - » Het doel van bestuurders van éénpitters is om het kwaliteitszorgsysteem van de school gericht te kunnen verbeteren. Bij meerpitters is het element vroegsignalering van belang. Deze hebben de behoefte om niet in een laat stadium 'verrast' te worden door resultaten die ondermaats blijken te zijn of zelfs een negatief inspectieoordeel op een school. Deze bestuurders willen dan ook hun zicht op de onderwijsresultaten en de trends daarin vergroten.
- De basis op orde hebben.
 - » Bij drie éénpitters speelt het op orde brengen van 'de basis' een rol, al dan niet ingegeven door het oordeel van de inspectie bij aanvang van het traject. Daarbij gaat het bijvoorbeeld over het op orde brengen van de dataverzameling, inrichten van een kwaliteitskalender en expliciteren van rollen en taken binnen het systeem voor kwaliteitszorg.

3.2 Deelvraag 2

Aan welke vorm van ondersteuning heeft het bestuur behoefte en waarom?

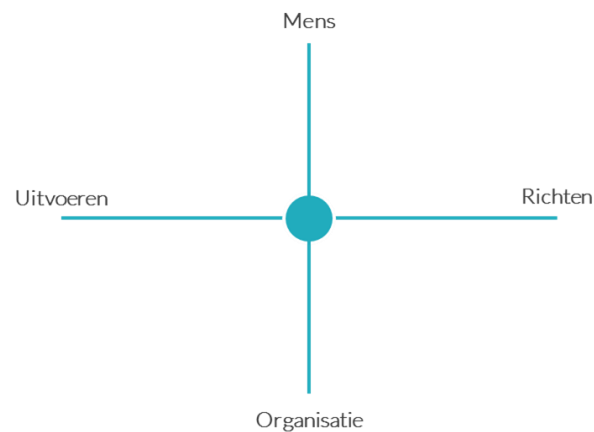
Er zijn in theorie verschillende vormen van ondersteuning mogelijk. Denk aan het organiseren van leergemeenschappen of netwerken, een collegereeks, persoonlijke coaching of het doen van een onderzoek. In de opzet van de pilot is ervoor gekozen om (1) een adviseur beschikbaar te stellen die gefaciliteerd wordt om de bestuurder te ondersteunen bij dit thema en (2) gefaciliteerde bijeenkomsten met alle deelnemende schoolbesturen. De vorm van ondersteuning stond dus van tevoren vast en is primair het beschikbaar stellen van een adviseur. Bij de beantwoording van deze deelvraag bekijken we op hoofdlijnen waar de inhoudelijke ondersteuningsbehoefte, zoals bij deelvraag 1 is onderzocht, toe leidde. In deelvraag 3 gaan we in op de interventies die adviseurs hebben ingezet. Immers, advisering kan allerlei vormen krijgen.

Naast de behoefte aan advisering aan de hand van hun concrete vragen, sprak een aantal bestuurders de expliciete wens uit om vanuit theorie kritische bespiegelingen te ontvangen die hen aan het denken zet en om uit te wisselen met collega-bestuurders. Beide activiteiten waren in de opzet van de pilot voorzien en hebben plaats gevonden.

Tijdens het onderzoek is een raamwerk ontstaan waarmee we de ondersteuningsbehoefte van de bestuurders kunnen classificeren. Hierin onderscheiden we twee assen. Allereerst datgene waar de begeleidingsvraag betrekking op heeft: de organisatie die de bestuurder

bestuurt of de bestuurder als mens. Als tweede het bestuurlijke taakveld waar de begeleidingsvraag over gaat. Deze kan gericht zijn op uitvoerende bestuurlijke taken of richtende bestuurlijke taken. In andere woorden het handelen binnen kaders of juist het (ver)zetten van kaders.

Wanneer we deze assen grafisch weergeven, ontstaat de volgende (Figuur 2). Daarbij is het belangrijk te beseffen dat deze assen geenszins absoluut zijn. Het zijn glijdende schalen. De geobserveerde praktijk beweegt hier tussenin. Het kan dus goed zijn dat de ondersteuningsbehoefte meerdere kwadranten beslaat. De functie hiervan is dus alleen om deze behoefte inzichtelijk te maken zodat we de tien casussen kunnen vergelijken. Daarnaast zou het logisch zijn als de interventies die de adviseurs inzetten (deelvraag 3) passen bij de ondersteuningsbehoefte van de bestuurder.



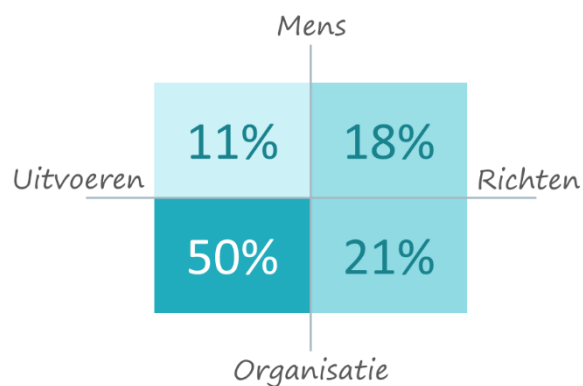
Figuur 2 | Focus van ondersteuning door adviseurs

In algemene zin zien we de volgende aanleidingen voor deelname aan de pilot.

- Er was een concrete aanleiding vanuit een recent inspectieonderzoek. In een aantal gevallen speelt dat er een herstelopdracht was geformuleerd.
- Bestuurders zijn zelf van mening dat er een verbetering te behalen is. Soms is dit ingegeven door het feit dat de bestuurder nieuw is in de organisatie. Hierbij bleek het voor bestuurders erg interessant en potentieel waardevol een beroep te kunnen doen op expertise van buiten de organisatie. Dit stelt bestuurders in staat om een externe blik op de stand van zaken van de bestuurlijke kwaliteitszorg te krijgen.
- Een aantal bestuurders is aan het denken gezet door de aankondiging van deze pilot. Er speelde al een al dan niet sluimerende verbeterbehoefte die door een deelname aan deze pilot geadresseerd is.
- In een enkel geval is de feedback op het eigen handelen die een bestuurder gekregen heeft aanleiding geweest voor deelname.
- In een aantal gevallen ontwikkelde de begeleidingsvraag zich ook als een direct gevolg van de expertise, kennis en talenten van de adviseur die de bestuurder begeleidde. Er werd dan tussentijds gecontracteerd over de opdracht en werkzaamheden.

In gesprekken met de adviseurs hebben zij met de onderzoeker een gezamenlijke inschatting gemaakt waar de focus lag. Daarbij hebben we de vraagstelling en de interventies die de adviseur in de casus heeft uitgevoerd als uitgangspunt genomen. Dat maken we inzichtelijk door per casus vier punten te verdelen over de vier kwadranten. Deze punten geven de aandachtsverdeling binnen de casus weer.

Wanneer we de gegevens uit de tien casussen samenvoegen, ontstaat onderstaande figuur. Deze geeft inzicht in waarop de advisering op gericht was tijdens de pilot.



Figuur 3 | Gerichtheid van de advisering

We zien dat de begeleiding met name is gericht op de organisatie die de bestuurder (71%) bestuurt en minder op de bestuurder als mens (29%).

De aandacht voor uitvoerende (61%) en richtende (39%) taken is iets meer evenredig verdeeld. Dat betekent dat de begeleiding zowel focuste op de bestuurder als uitvoerder van de kwaliteitszorg als (in)richter ervan.

Bij de volgende deelvraag gaan we in op de activiteiten die de adviseurs hebben ondernomen.

3.3 Deelvraag 3

Welke interventies hebben adviseurs ingezet en welke interventies bleken (niet) effectief?

Om deze deelvraag te beantwoorden hebben we twee verschillende dataverzamelmethode gebruikt. De adviseurs hebben een plan van aanpak bijgehouden, waarin zij beschreven wat zij doen en van plan waren. Daarnaast hebben we zowel met de adviseurs zelf als met de door hen begeleidde bestuurders gesproken. In deze gesprekken hebben we gevraagd naar de interventies die de adviseurs ingezet hebben en wat hiervan in hun ogen het effect was. Hierbij zien we een interventie als een activiteit die de adviseur heeft ingezet om de doelstellingen van de advisering te realiseren. Woorden als interventies, activiteiten en werkzaamheden gebruiken we enigszins door elkaar heen.

We doelen hiermee dus niet op algemene projectwerkzaamheden die adviseurs ook ondernomen hebben. Bijvoorbeeld het voeren van een intakegesprek, onderhouden van contacten, plannen, administratieve werkzaamheden en evalueren van het eindresultaat.

In een aantal gevallen heeft de adviseur op extra momenten samen met de bestuurder uitgezocht wat er precies moest gebeuren en wat de precieze vraag dan wel ondersteuningsbehoefte van de bestuurder was. In die gevallen hebben we dit wel als interventie meegenomen bij deze deelvraag, onder de noemer 'articuleren van het

vraagstuk'. In een aantal gevallen is er expliciet gehercontracteerd. De adviseurs gingen dan in gesprek met de bestuurder om een nieuwe begeleidingsvraag te formuleren, of om de condities voor het begeleidingstraject te verhelderen. Bijvoorbeeld wanneer een bestuurder onvoldoende persoonlijk betrokken was bij het traject.

In de volgende tabel geven we de geobserveerde interventies weer, inclusief een toelichting. Per interventie geven we aan in hoeveel van de tien casussen deze interventie is ingezet. Uiteraard kan de exacte invulling verschillen en heeft de adviseur de interventie zo vorm gegeven dat deze in de context van het begeleidde bestuur en de doelstellingen van de begeleiding paste.

In de tabel geven we ook per interventie aan of deze primair gericht was op de bestuurder zelf of de omgeving van de bestuurder, en of het een inhoudelijke of proces-interventie betrof.

Tabel 2 | Door adviseurs ingezette interventies

Interventie	Toelichting	Aantal keren uitgevoerd	Gericht op bestuurder (B) of omgeving (O)	Inhoudelijke (I) of procesinterventie (P)
Werksessies met schoolleiding / staf	Een bijeenkomst met schoolleiders of stafleden van het bestuur die gericht is op hun leren t.a.v. het thema kwaliteitszorg.	8	O	I
Sparren over handlingsrepertoire	Het voeren van een gesprek met de bestuurder over mogelijke acties die hij of zij kan uitzetten.	7	B	I P
Tegenlezen	Het lezen en becommentariëren van (beleids)documenten die door het bestuur zijn gemaakt.	6	O	I
Expertise inbrengen	Het vanuit een expertpositie delen van kennis, ervaringen en expertise met de bestuurder.	6	B	I
Instrumenten aanreiken	Op verzoek inbrengen van (kennis over) een concrete werkwijze zodat de bestuurder deze zou kunnen gebruiken.	5	B	I
Articuleren van vraagstuk	Met de bestuurder onderzoeken wat de vraag achter de vraag is, en hierop de begeleiding aanpassen.	4	B	P
Verificatie-gesprekken voeren	Het voeren van gesprekken met anderen dan de bestuurder zodat de adviseur zich een beeld kan vormen van de organisatie.	4	O	P
Gesprek over kwaliteitszorg van scholen	Met schoolleiders in gesprek gaan over hoe zij de kwaliteitszorg op de eigen school hebben ingericht.	4	O	I
Coaching	Het op basis van een leervraag van de bestuurder voeren van gesprekken om zijn of haar zelfinzicht te vergroten.	3	B	P
Tegenspraak	Expliciet kritisch reflecteren op wat er gebeurt.	3	B	P
Gesprek met toezichthouder	Het voeren van een gesprek met de intern toezichthouder.	3	O	P
Gesprek met staf	Het voeren van een gesprek met stafleden.	3	O	I P
Sparren over inhoud	Met een bestuurder sparren over de inhoud van een kwaliteitszorgsysteem.	3	B	I
Desk research	Doen van een documentenstudie op basis van aangeleverde documenten.	3	O	I
Beleidsstukken schrijven	Het door de adviseur schrijven van een beleidsstuk voor de bestuurder.	1	O	I
Trainen	Verzorgen van een scholingsactiviteit gericht op het aanleren van vaardigheden.	1	O	I
Reconstructie	Het samen met betrokkenen minutieus onderzoeken van specifieke gebeurtenissen en de impact ervan.	1	O B	P
Review	Voor het bestuur uitvoeren van een review op een van de scholen.	1	B	I
			Bestuurder: 33 Omgeving: 34	Inhoud: 48 Proces: 28

Effectiviteit van de interventies

Het is heel lastig aan te tonen welke interventies meer of minder effectief zijn geweest. Dat heeft een aantal redenen:

- het is onmogelijk om aan te tonen wat de bijdragen van interventies zijn geweest op de kwaliteit van het besturen of van de besturing van de kwaliteitszorg omdat hiervoor geen eenduidige maatstaf bestaat en we dit in dit onderzoek ook niet hebben opgenomen;
- weliswaar waren sommige interventies in de perceptie van betrokkenen soms minder succesvol en soms leidden deze tot gunstige neveneffecten waardoor een algehele uitspraak over de effectiviteit onmogelijk is;
- de interventies zijn ontworpen gedurende de begeleiding en daardoor zorgvuldig afgestemd op de context van de bestuurder; er was dus niet iets als een generieke werkwijze die in verschillende contexten uitgeprobeerd is;
- er is geen controlegroep, dus we weten niet wat er gebeurd zou zijn als er geen interventies hadden plaatsgevonden.

Dat gezegd hebbende ontstaat er op basis van verschillende gesprekken wel een beeld van wat er succesvol was in de tien casussen. We hebben de deelnemende bestuurders en de adviseurs van deze pilot bevraagd op wat volgens hen het succes (of ontbreken daarvan) heeft gemaakt. Daarbij ontstaat het beeld dat de verschillende interventies de bestuurders inzichten hebben opgeleverd die hen vervolgens in staat stelden de kwaliteitszorg beter aan te sturen.

De inzichten die bestuurders hebben opgedaan vallen grofweg in drie categorieën.

1. Verheldering van de rol van de bestuurder t.a.v. kwaliteitszorg.

Kwaliteitszorg is een relatief nieuwe thematiek voor bestuurders. Sinds de invoering van het nieuwe onderzoekskader van de inspectie zijn bestuurders het eerste aanspreekpunt, ook voor de kwaliteit van de scholen. Daarvoor waren zij ook verantwoordelijk, maar ging de inspectie primair in gesprek met de schoolleiders. De inspectie heeft hiertoe niet alleen haar werkwijze, maar ook de inhoud van haar kader aangepast. Dit heeft er (mede) toe geleid dat bestuurders hun bestuurlijke kwaliteitszorgsysteem gingen opzetten. In veel gevallen is de rolname van betrokkenen in dit systeem nog onhelder. De begeleiding binnen de pilot heeft menig bestuurder extra inzicht opgeleverd in welke rol zij hierin dienen te vervullen en wat de impact is van de wijze waarop dit gebeurt. Een complicerende factor is de functie rector-bestuurders, die bij eenpitters voorkomt. In deze functie zijn de aansturing van de (bestuurlijke) kwaliteitszorg en de uitvoering die daar door de schoolleider aan wordt gegeven in één persoon verenigd.

2. Laden van het begrip kwaliteit.

Er zijn veel en interessante discussies te voeren over wat kwaliteit nu eigenlijk is. En dat gebeurde ook. En dan blijkt dat ook voor bestuurders kwaliteit een stuk breder is dan meetbare onderwijsresultaten alleen. In Biesta-termen, voor bestuurders is niet alleen kwalificatie, maar ook socialisatie en personificatie belangrijk. Dat is op zich natuurlijk geen wereldschokkend inzicht, maar op veel plekken blijkt toch dat deze brede opvatting van kwaliteit nog te weinig nadruk krijgt in de bestuurlijke kwaliteitszorg. In een aantal casussen binnen deze pilot heeft de adviseur ervoor

gezorgd dat de definitie van kwaliteit dat binnen het schoolbestuur gehanteerd wordt, werd opgerekt waardoor er meer betekenisvolle gesprekken over konden plaatsvinden.

3. Doorzien hoe de praktijk in de eigen organisatie werkt.

De begeleiding maakte het mogelijk om te vertragen en zo met een ander perspectief naar de eigen organisatie te kijken om te zien wat er gebeurt. Dat kan op verschillende manieren, afhankelijk van de situatie en afhankelijk van de adviseur. We zien casussen waarbij er verschillende interviews hebben plaatsgevonden, maar ook een uitgebreide systemische verkenning. In welke vorm dan ook, de beoogde opbrengst was een dieper inzicht in de praktijk binnen het bestuur.

Bestuurders gaven in gesprekken aan dat de begeleiding door de adviseurs hen heeft geholpen beter te besturen. Deze ontwikkeling vond met name plaats op deze drie onderdelen:

- verbinden van kwaliteitszorg aan andere processen, andere beleidsterreinen zoals personeelsbeleid en de koers van de organisatie;
- als bestuurder bewegen van controleren naar stimuleren;
- beter kunnen laten zien aan anderen dat de besturing van kwaliteitszorg op orde is.

3.4 Hoofdvraag

Hoe kan de kwaliteitszorg van schoolbesturen in het voortgezet onderwijs worden versterkt?

Er zijn verschillende manieren om de kwaliteitszorg van schoolbesturen te versterken. In deze pilot heeft het ministerie ervoor gekozen schoolbesturen te faciliteren door externe begeleiding in een overkoepelend project te faciliteren. Dat blijkt, in de ogen van betrokkenen, een waardevolle bijdrage te hebben geleverd aan het versterken van de kwaliteitszorg van tien deelnemende besturen.

De grote(re) nadruk die de inspectie legt op de verantwoordelijkheid van de bestuurder zal op termijn automatisch bijdragen aan aandacht voor de versterking van de systemen voor kwaliteitszorg van schoolbesturen. Net als dit het in het verleden op schoolniveau ook heeft gedaan. Deze ontwikkeling, die met het bijgestelde onderzoekskader dat op 1 augustus 2021 in werking is getreden verder versterkt wordt, zal immers zorgen voor een extern aangewakkerd gevoel van urgentie.

3.5 Bijvangst

Gedurende het traject hebben we een aantal aanvullende inzichten opgedaan die nog niet aan bod zijn geweest en ook geen expliciet onderdeel van de vraagstelling waren.

De rolname van bestuurders ten aanzien van kwaliteitszorg is nog niet uitgekristalliseerd. In verschillende casussen was dit expliciet onderwerp van gesprek. Dit terwijl het onderzoekskader van de inspectie wel eisen

stelt. Daarbij lijkt de inspectie uit te gaan van een uniform model waarmee schoolbesturen zijn ingericht: rectoren sturen de verschillende scholen aan en doen dit gemandateerd en binnen kaders gesteld door een bestuurder die totale eindverantwoordelijkheid draagt. Echter, deze benadering wringt in de praktijk.

Met name de rol van een rector-bestuurder van een éénpitter is ingewikkeld. Dezelfde persoon is immers in de rol van bestuurder verantwoordelijk voor het stellen van kaders voor het systeem van kwaliteitszorg en voor de uitvoering hiervan, vanuit de rol van rector. Zij worden door de inspectie aangesproken op beide rollen, waardoor een haast kunstmatige en in feite betekenisloze scheiding tussen de twee rollen ontstaat. In andere woorden, een rector-bestuurder is eindverantwoordelijk voor één school en of deze nu handelt met de pet 'bestuurder' of de pet 'rector' op het hoofd, maakt niet uit. Echter, de rector-bestuurder wordt wel aangesproken alsof hij of zij een van beide petten op heeft.

Aan de andere kant van het spectrum bevinden zich de grote instellingen. De schoolbesturen met tientallen scholen. Daar is vaak een tussenlaag gevormd tussen de scholen en het college van bestuur. Er zijn verschillende verschijningsvormen: scholengroepen, regiodirecties, algemene directies. Bij deze tussenlaag zijn verschillende taken belegd waarvoor het college van bestuur eindverantwoordelijkheid draagt. Feitelijk fungeert deze als een 'sub-bestuur' voor de scholen die door deze tussenlaag worden aangestuurd.

Persoonlijke betrokkenheid van bestuurders is essentieel voor een traject met impact. In een aantal trajecten zagen we dat de bestuurder in eerste instantie vroeg naar

begeleiding voor de organisatie (zoals de staf of specifieke scholen), in plaats van begeleiding van de bestuurder zelf. Pas wanneer de bestuurder in zag dat hij/zij zelf een actieve rol in het traject diende te spelen, ontstond er impact in de organisatie. Dat betekent dat betrokkenheid van de bestuurders essentieel is.

Bestuurders willen graag leren van elkaar en dat is door corona minder van de grond gekomen dan gehoopt.

4 Conclusies & aanbevelingen

In dit hoofdstuk formuleren we conclusies en aanbevelingen die uit het onderzoek naar voren komen. Deze zijn gericht op de opdrachtgever van de pilot. Daarmee gaan we over het vormgeven van begeleiding van schoolbestuurders en niet over de inhoudelijke thematiek: het besturen van kwaliteitszorg van een schoolbestuur. Uiteraard hebben we ook daaromtrent zaken geleerd in het onderzoek. Deze komen terug in een separate publicatie, gericht op schoolbestuurders.

Gewaardeerde luxe

De deelnemende schoolbestuurders hebben hun deelname aan de pilot als verrijkend ervaren, zo geven zij in gesprekken aan. Uit de tekst bij de deelvragen is goed te herleiden wat voor meerwaarde de begeleiding hen heeft opgeleverd.

Zij beseffen ook terdege dat de ondersteuning in deze omvang fors is. Er kon dus ook echt gewerkt worden! Vanwege Corona kwam dit uiteraard niet overal even goed uit de verf. De intensiteit van de begeleiding varieerde wat. Dus niet overal was even veel tijd nodig om de doelstelling van de begeleiding te realiseren.

- Conclusie
 - De begeleiding die door OCW op deze wijze gefaciliteerd is, wordt door deelnemers enorm gewaardeerd en wat betreft omvang van ondersteuning ervaren als een luxe die echt meerwaarde heeft opgeleverd.
- Aanbeveling
 - Houd deze faciliteit (in wellicht afgeslankte duurzame vorm) in stand om zo de kwaliteit van de besturing van het onderwijs te bevorderen en de relatie met de schoolbestuurders warm te houden.

Een nieuwe rol

De rol van 'de schoolbestuurder' in de kwaliteitszorg is nog geenszins uitgekristalliseerd. Het toezicht vanuit de inspectie, en daarmee de externe verwachtingen, is nog relatief nieuw en heeft min of meer een nieuwe dimensie in besturen aangebracht. Ook zien we in de tien casussen die we in deze pilot hebben gezien een grote diversiteit in soorten organisaties en daarmee de rol en positie van schoolbestuurders. Ten aanzien van thema's als financiën, werkgeverschap en bestuursbureaus is de rol van een bestuurder tamelijk helder en bekend. Hetzelfde geldt voor de rol van de schoolleiding in de kwaliteitszorg op schoolniveau. De rol van een bestuurder in de kwaliteitszorg op bestuursniveau is nog veel minder duidelijk. Ook de rol van raden van toezicht, de werkgevers en beoordelaars van bestuurders, is nog volop in ontwikkeling. Wellicht kenmerkend is dat alle bestuurders ofwel aangaven geen idee te hebben van wat de eigen raad van toezicht vindt van de kwaliteitszorg op bestuursniveau of dat de raad van toezicht hierover tevreden was (wat dus geen aanleiding voor deelname aan deze pilot vormde). In andere woorden, wanneer we kijken naar de bestuurlijke

gemeenschap, is alleen voor de schoolleiders uitgekristalliseerd wat hun rol in de kwaliteitszorg echt is. Voor zowel bestuurders als raden van toezicht geldt in algemene zin dat hun rol nog in ontwikkeling is.

Een van de doelen van het bestuursgerichte toezicht van de inspectie is om besturen die hun vertrouwen gewonnen hebben meer ruimte te geven om zelf toezicht te houden op de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen. Dat betekent dat de inspectie naast het houden van toezicht op de kwaliteit van het onderwijs, ook toezicht is gaan houden op de kwaliteit van het bestuur van het onderwijs. Dus van toezichthouden op de kwaliteit en uitkomsten van het (onderwijs)proces, naar toezichthouden op de kwaliteit van de besturing van dat proces. En daartoe een (normerings)kader heeft ontwikkeld en dus een mening heeft over wanneer het bestuur wel of niet aan die norm voldoet. Daarmee heeft de inspectie een opvatting over wat de rol van een bestuurder in de kwaliteitszorg dient te zijn. En dit schuurt in de praktijk, merken we. Rector-bestuurders weten zo niet goed wat van hen verwacht wordt, ervaren dit onderscheid niet als helpend en willen de inspectie 'tevreden stellen'. Daarnaast heeft het een risico op windowdressing. Immers, wanneer een bestuurder de inspectie overtuigt van de kwaliteit van het bestuur, krijgt deze meer ruimte. Tegelijkertijd, zoals blijkt uit de beantwoording van de hoofdvraag, levert deze focus vanuit de inspectie wel urgentie en daarmee naar verwachting ook versterking van de bestuurlijke kwaliteitszorg op.

- Conclusie
 - Nagenoeg alle scholen hebben een eigen systeem voor kwaliteitszorg opgezet. Bij schoolbesturen zien we veel grotere verschillen in de mate waarin een bestuurlijk kwaliteitszorgsysteem is opgezet. Kwaliteitszorg bij schoolbesturen is veel minder uitgekristalliseerd dan bij scholen.
 - Het in 2017 vernieuwde onderzoekskader van de inspectie leidde ertoe dat de inspectie in toenemende mate toezicht hield op het bestuur, in plaats van puur op het onderwijs. Deze ontwikkeling wordt met het bijgestelde kader dat op 1 augustus 2021 in werking is getreden, versterkt.
- Aanbeveling
 - Entameer een brede discussie over de vraag waar de inspectie toezicht op houdt: de kwaliteit van het onderwijs, de kwaliteit van de besturing van het onderwijs of beide. Beide kennen legitieme voor- en nadelen en inmiddels beginnen we de doorwerking van het bestuursgerichte toezicht in de praktijk steeds beter te begrijpen. We signaleren zowel enthousiasme als bedenkingen. Dat legitimeert een sectorbrede dialoog over de wijze waarop de rolname van de inspectie bijdraagt aan de (waarborging van) de kwaliteit van het onderwijs.
 - Investeer in het samen leren door schoolbestuurders bij de versterking van de bestuurlijke kwaliteitszorg.
 - » N.B. dit element versterken we in de tweede jaargang van de pilot. Hierin trekken we graag samen met de VO-Raad op.

Enorme diversiteit

We zien dat de organisaties die door schoolbestuurders bestuurd worden enorm divers zijn. Diverser dan scholen, denken we. Bij scholen bestaat de diversiteit met name uit grootte, aantal onderwijssoorten, profiel en cultuur van de scholen. Omdat schoolbestuurders scholen besturen, hebben zij ook met deze zaken te maken. En daar bovenop zien we schoolbesturen met tientallen scholen, één school en alles daartussenin. En in iedere organisatie is dit ook op een eigen wijze georganiseerd.

Dus we zien, alleen al bij de tien casussen in deze pilot, rector-bestuurders, bestuurders van een school met een aantal vestigingen en bestuurders van grote schoolbesturen met meerdere scholen. Soms zelfs met verschillende scholengroepen waar dan weer afzonderlijke scholen onder vallen.

Op papier maakt dit weinig uit: het onderzoekskader van de inspectie is voor ieder bestuur hetzelfde en juridisch bezien zijn de verantwoordelijkheden helder belegd: allemaal bij de bestuurder. Maar voor hoe deze er dan in de praktijk uitzien maakt het nogal wat uit of de bestuurder tevens rector is van een school, of dat de bestuurder een complexe gelaagde organisatie aanstuurt. Of dat dit er ergens tussenin zit. Deze diversiteit zien we terug in de vraagstukken waar men aan gewerkt heeft.

Daarnaast weten we dat de invloed van schoolbestuurders op de daadwerkelijke onderwijskwaliteit van een school onbekend is en op zijn best indirect. Deze invloed zit voornamelijk bij de schoolleiding. Een rector-

bestuurder maakt hier letterlijk zelf deel van uit. Een voorzitter van een college van bestuur niet. Daarmee is de afstand van bestuurders tot daar waar de onderwijskwaliteit het meest beïnvloed wordt (de schoolleiding) erg verschillend. Maar de verantwoordelijkheden zijn dezelfde. Deze bevinding sluit voor een groot deel aan bij de bevindingen in de effectstudie naar het vernieuwde toezicht¹.

- Conclusie
 - In het onderzoekskader van de inspectie wordt onderscheid gemaakt tussen bestuurlijke en directieverantwoordelijkheden die in een groot deel van de sector in één persoon (rector-bestuurder) verenigd zijn.
- Aanbeveling
 - Onderzoek wat de uitwerking van dit gegeven is in het voortgezet onderwijs.

Het wordt persoonlijk

Het leveren van goede onderwijskwaliteit (in een stabiele organisatie die binnen wettelijke en financiële kaders opereert) is de *raison d'être* van een schoolbestuur. En de schoolbestuurder is hiervoor verantwoordelijk. Deze verantwoordelijkheid wordt ook sterk gevoeld. Dat maakt de kwaliteit van schoolbesturen, het inhoudelijke domein van deze pilot, een buitengewoon relevant thema. En aangezien de pilot zich specifiek richt op de schoolbestuurder, is het ook een persoonlijk, kwetsbaar thema. Dat betekent dat naast het realiseren van een goede professionele verbinding tussen bestuurder en

¹ [Effectstudie van het vernieuwde onderwijstoezicht \(Honingh et al., 2020\)](#)

adviseur op inhoud, het in deze trajecten extra van belang is ook een goede persoonlijke verbinding op de relatie te realiseren. Anders blijft de kern van het vraagstuk wellicht verhoud. Soms duurt het even voor de situatie voldoende is onderzocht en de juiste adviesvraag is gesteld. Bijvoorbeeld wanneer de startvraag instrumenteel van aard is en pas na verloop van tijd duidelijk wordt wat de onderliggende factoren zijn. Soms duurt het zelfs even voordat de bestuurder zich voldoende committeert aan deelname aan dit traject.

In een volgend traject zijn wat ons betreft drie zaken van wezenlijk belang. Allereerst dat de bestuurders zich voldoende persoonlijk committeren aan de begeleiding. En niet de adviseur inschakelen om de staf of (een aantal) directeuren te ondersteunen.

Ten tweede dat er tijd en ruimte is om tot een goede begeleidingsvraag te komen. Uit onze eigen adviespraktijk weten we dat dit zelden de startvraag is waarmee opdrachtgevers ons benaderen. Het vraagstuk waarmee bestuurders zich voor deze ondersteuning aanmelden zal dan ook zelden het 'echte' vraagstuk blijken te zijn. En hiermee is niets mis.

Ten derde dat adviseurs tijd en ruimte hebben om (gezamenlijk) te reflecteren op de professionele én persoonlijke verbinding die zij in hun trajecten weten te realiseren. Beide zijn immers voorwaardelijk voor een begeleidingstraject met impact. Adviseurs zijn niet alleen expert op het gebied van bestuurlijke kwaliteitszorg, maar ook procesbegeleider en dienen op beide rollen te worden geselecteerd.

Deze drie zaken dragen er in onze optiek aan bij dat bestuurder en adviseur het vertrouwen ontwikkelen dat beide er zitten om de organisatie verder te brengen.

- Conclusie
 - De professionele én persoonlijke verbinding tussen de bestuurder die deelneemt aan dit traject en de adviseur die de bestuurder adviseert is voorwaardelijk voor een begeleidingstraject met impact.
- Aanbeveling
 - Heb in de tweede jaargang van de pilot, wanneer dit nodig is, meer tijd en aandacht voor de vraagstelling van de bestuurder en stel directe betrokkenheid van de bestuurder in het traject als voorwaarde voor deelname.
 - Zorg voor voldoende collectieve reflectiemomenten voor de adviseurs ten aanzien van hun rol als procesbegeleider.

5 Colofon

Namens B&T hebben de volgende adviseurs aan dit rapport meegewerkt:



Pieter Duits

Senior adviseur

06 - 81 31 72 68
pieter.duits@vbent.org



Hans Sandtke

Senior adviseur

06 - 23 61 18 40
hans.sandtke@vbent.org



Beter onderwijs

Wij geloven in de jeugd. En wij geloven in onderwijs dat jongeren helpt hun plek te vinden. Daarom werken wij in het onderwijs. Met, naast en voor u. Van de klas tot aan de bestuurskamer en van leraar tot raad van toezicht. En alles daartussen. Met oog voor kinderen en leraren en verstand van processen en organisaties.

Uw vragen zijn ons uitgangspunt. Maar we zijn niet bang deze ter discussie te stellen of samen met u aan te scherpen. We willen adviseren met lef, betrouwbaar voor onze opdrachtgevers en met een onafhankelijke deskundige blik. Als adviseur, interimmer, coach, trainer of sparringpartner.

Wij willen het verschil maken voor mensen en organisaties. We brengen te weeg, presteren met passie en vinden de juiste mens voor de juiste plek. Advies, interim-management en werving & selectie. Wij zijn B&T en kijken uit naar onze (volgende) ontmoeting.

Krijn Taconiskade 418 / 1087 HW Amsterdam / 088 - 20 51 600 / contact@vbent.org / www.vbent.org
KvK 36044509 **IBAN** NL48.ABNA.0587764988 **BIC** ABNANL2A **BTW** NL8125.36.757.B01

6 Bijlage 1: geraadpleegde onderzoeken

- Duits, P., & Fuite, M. (2018). *Leren verbeteren werkt*. Amsterdam: Project Leren verbeteren. Opgehaald van <https://www.projectlerenverbeteren.nl/leren-verbeteren-werkt/>
- Fuite, M. (2019). *Bestuurders in beweging*. Project Leren verbeteren. Opgehaald van <https://www.projectlerenverbeteren.nl/nieuw-onderzoek-van-leren-verbeteren-bestuurders-in-beweging/>
- Honingh, M., & Stevenson, L. (2020). *Besturen van onderwijs, acquis over besturen van onderwijs*. Radboud University. Nijmegen: Onderwijsraad. Opgehaald van <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/rapporten/2020/12/18/acquis-besturen-van-onderwijs>
- Honingh, M., Ehren, M., van Montfort, C., Blom, R., van Genugten, M., & de Gooyert, V. (2020). *Effectstudie van het vernieuwde onderwijstoezicht*. Radboud University. Opgehaald van <https://www.nro.nl/nieuws/eindrapport-vernieuwde-inspectietoezicht>
- 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*. Nijmegen: Radboud University. Opgehaald van <https://www.nro.nl/nieuws/over-de-relatie-tussen-schoolbestuur-en-onderwijskwaliteit-weinig-bekend>
- Inspectie van het Onderwijs. (2013). *De kwaliteit van het bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs*. Inspectie van het Onderwijs. Opgehaald van <https://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/2013/04/25/bestuurlijk-handelen-in-ontwikkeling>
- Nolen, M. F. (Amsterdam). *De bestuurder in het onderwijs*. 2017: Boom Juridisch. Opgehaald van <https://research.vu.nl/en/publications/de-bestuurder-in-het-onderwijs-de-juridische-positie-van-de-bestu>
- Verbeek, F., Ledoux, G., & Glauvé, M. (2012). *Op weg naar opbrengstgericht leiderschap*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. Opgehaald van <https://archieff.kohnstammstituut.nl/rapport-en/ki886.pdf>
- VO Raad. (2018). *Betekenisvol besturen*, Eindadvies Monitoringscommissie Code Goed Onderwijsbestuur VO. Opgehaald van <https://www.vo-raad.nl/themas/governance/onderwerpen/code-goed-onderwijsbestuur>
- Waslander, S., & Pater, C. (2017). *Sturingsdynamiek in het voortgezet onderwijs*. Tilburg: TIAS. Opgehaald van <https://www.tias.edu/kennis/dossiers/detail/onderzoek-zicht-op-sturingsdynamiek>