

Samenspel rondom onderwijskwaliteit

Een handreiking

PO-Raad in samenwerking met VTOI-NVTK en AVS

BMC
December 2020
Miriam van der Vaart MSc MME
Drs. Jeanette Breekveldt MBA
Status: Definitief

BMC Advies B.V.
52 00
P.O. box 490
3800 AL Amersfoort

Databankweg 26DT +31 (0)33 496
KVK 32078667
3821 AL Amersfoort www.bmc.nl
IBAN NL91ABNA0504035754

BTW NL80.86.63.598 B.01

Inhoud

Samenvatting	4
Inleiding	7
Aanleiding en doel	7
Context	8
Werkwijze	9
Actoren bij het samenspel	10
Goed onderwijs als bestuurlijke opgave	11
Maatschappelijke opgave	11
Onderwijskwaliteit als verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag	11
Onderwijskwaliteit als onderdeel van strategisch beleid	12
Samenspel: de bestuurder als regisseur	13
Bestuur als centrale actor	13
Sturen op onderwijskwaliteit	14
Wat is goed onderwijs en wie bepaalt dat?	17
Literatuurverkenning	17
Opbrengst bijeenkomsten	18
Handreikingen	20
Op welke wijze draagt samenspel tussen bestuur en schoolleiders bij aan de onderwijskwaliteit?	21
Literatuurverkenning	21
De rol van de schoolleider	21
Samenspel tussen bestuur en schoolleider	22
Uit de bijeenkomsten	22
Definiëren	22
Zicht hebben en verantwoording afleggen	23
Werken aan	24
Rolzuiverheid	25
Handreikingen	26
Op welke wijze draagt samenspel tussen bestuur en intern toezicht bij aan de onderwijskwaliteit?	27
Literatuurverkenning	27
Rol intern toezicht	27
Samenspel tussen bestuur en toezicht	27
Informatievoorziening en driehoeken	29
Interventies	29

Opbrengst bijeenkomsten	30
Definiëren	30
Zicht hebben en verantwoorden	31
Interventies	32
Handreikingen	32
Op welke wijze draagt samenspel tussen bestuur en medezeggenschap bij aan de onderwijskwaliteit?	34
Literatuurverkenning	34
Rol medezeggenschap	34
Samenspel bestuur en medezeggenschap	35
Opbrengst interviews	36
Samenspel bestuur - GMR	36
Samenspel GMR - MR	38
Handreikingen	38
Nabeschouwing	40
Bronnen	41

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

Samenvatting

Inleiding

In de publicatie 'Samenspel rond Onderwijskwaliteit' bespreken we hoe het samenspel tussen bestuur, intern toezicht, schoolleiding en medezeggenschap kan bijdragen aan de onderwijskwaliteit binnen scholen voor primair onderwijs. Deze publicatie geeft een beeld van hoe regie op onderwijskwaliteit er in de praktijk uit ziet, anno 2020. Op grond daarvan worden handreikingen geboden om het samenspel effectief vorm te geven.

Doel van de handreiking

Deze handreiking is bedoeld voor bestuurders, toezichthouders, GMR-leden en schoolleiders die het samenspel rond onderwijskwaliteit binnen hun organisatie willen verbeteren. De rol van de bestuurder staat centraal, maar de handreiking kan vanuit iedere rol worden ingevlogen, bijvoorbeeld door specifiek het hoofdstuk over de eigen rol te kiezen of door bij het lezen steeds de vraag te stellen: 'Wat betekent dit voor mij, in mijn rol?'

De handreiking kan dienen als **check**: 'Doen we de goede dingen? Zien we dingen over het hoofd?' of als **voeding voor dialoog**: 'Hoe doen wij dit in onze organisatie en wat vinden we daarvan? Wat vinden we van de handreiking zoals die hier staat?'. Het document kan helpen om **overzicht** te bieden en **helderheid** te scheppen over de verschillende rollen bij het werken aan goed onderwijs en kan dienen als **ontwikkeltool** om te werken aan verbetering.

Goed onderwijs

Onderwijskwaliteit is een complex begrip, dat bovendien per school kan en mag verschillen. Bij het uitwerken van een heldere visie op onderwijskwaliteit moeten immers keuzes gemaakt worden die zijn afgestemd op de bestuurlijke en maatschappelijke context, demografische ontwikkelingen, levensbeschouwelijke uitgangspunten en andere strategische overwegingen. Alle scholen moeten voldoen aan de basiskwaliteit, maar daarnaast is er ruimte voor scholen om zich te profileren en voor ouders en leerlingen om een keuze te maken die past bij hun waarden, overtuigingen en (ondersteunings)behoeften.

Men is zich er steeds meer van bewust dat onderwijskwaliteit niet het behalen van een doel is, maar een continu proces waarbij samenwerken noodzakelijk is. Bestuurders sturen zelf niet direct de onderwijspraktijk aan. Bij het sturen op onderwijskwaliteit spelen de schoolleiders, die de verbindende schakel vormen met de onderwijspraktijk in de scholen, een zeer belangrijke rol. Schoolbesturen organiseren en faciliteren het proces van samenspel en dialoog tussen bestuur en schoolleiding, in samenspraak met de medezeggenschap en het intern toezicht. Als het goed is versterken zij elkaar en dragen zij ieder vanuit hun eigen rol en positie bij aan de onderwijskwaliteit. De bestuurder neemt daarbij het voortouw.

Sturen op onderwijskwaliteit is tevens een cyclisch proces. Goed onderwijs is nooit 'af'. Regie op onderwijskwaliteit vraagt een continue dialoog over de vragen:

- Hoe definiëren we onze onderwijskwaliteit?

- Op welke manier hebben we zicht op onderwijskwaliteit?
- Op welke manier werken we aan onderwijskwaliteit?
- Hoe verantwoorden we ons over onderwijskwaliteit?

Handreikingen voor het definiëren van onderwijskwaliteit staan op pagina 20.

Samenspel tussen bestuur en schoolleiders

Goede besturen scheppen heldere kaders, met visie, ambitie en doelen, en geven schoolleiders ruimte en vertrouwen binnen die kaders. Rolzuiver handelen is daarbij essentieel. Het spel van afstand en nabijheid kan variëren, maar de schoolleider dient altijd gepositioneerd en nooit gepasseerd te worden.

De rol van de schoolleider is een cruciale schakel in het tot stand komen van goed onderwijs. Het creëren van een kwaliteitscultuur van continue verbetering, waarin schoolleiders, leraren en onderwijsassistenten van en met elkaar leren in kortcyclische trajecten, is bevorderlijk voor de onderwijsresultaten. Het stimuleren van een dergelijke cultuur vraagt van de schoolleider stevig onderwijskundig leiderschap en focus op ontwikkeling. Het is belangrijk dat er wordt gewerkt vanuit een heldere visie op continue verbetering. De schoolleider vertaalt deze visie samen met het team in duidelijke doelen en uitvoeringsvormen.

Schoolleiders vormen de verbindende schakel tussen strategie en uitvoering. Effectief samenspel tussen bestuur en schoolleiders is daarom van groot belang voor het realiseren van goed onderwijs. De schoolleider is degene die met het team werkt aan onderwijskwaliteit. Het bestuur is verantwoordelijk voor het systeem van kwaliteitszorg. Dat systeem faciliteert de schoolleider in zijn rol en stelt tevens het bestuur in staat om de kwaliteit te monitoren.

Handreikingen voor samenspel tussen bestuur en schoolleiders staan op pagina 26.

Samenspel tussen bestuur en intern toezicht

De sector is in toenemende mate van mening dat onderwijskwaliteit een belangrijk onderwerp hoort te zijn in de relatie tussen bestuur en intern toezichthouder, omdat het verzorgen van goed onderwijs de primaire maatschappelijke opdracht van besturen is.

Het intern toezicht kan op verschillende manier bijdragen aan de onderwijskwaliteit: door het inbrengen van het maatschappelijk perspectief en de dialoog over (het wegen van) waarden; door het inbrengen van eigen expertise; door het bevragen, stimuleren en uitdagen van de bestuurder en door voeling te houden met de uitwerking van het beleid in de praktijk.

Door als bestuurder een 'voorkantbenadering' te hanteren kan het intern toezicht in een vroeg stadium betrokken worden, zodat de toezichthouders weten welke kwaliteit wordt nagestreefd en kunnen meedenken bij de definitie ervan. Deze benadering brengt ook dilemma's met zich mee. Rolzuiverheid en constante dialoog en reflectie daarop zijn essentieel, evenals afspraken over de wijze van bespreking (sparrend, besluitvormend, etc.) en de verslaglegging daarvan.

Om het toezicht op onderwijskwaliteit te concretiseren is het van belang dat de definitie van onderwijskwaliteit helder is voor het bestuur en het intern toezicht en dat er afspraken zijn over welke normen daaraan gekoppeld zijn. Hiervoor is een open dialoog van belang. Een toezichtkader is een belangrijk instrument om bij te dragen aan heldere wederzijdse verwachtingen tussen bestuur en toezicht. De definitie van en normen voor kwaliteit die gesteld zijn kunnen in het toezichtkader worden opgenomen.

Handreikingen voor samenspel tussen bestuur en intern toezicht staan op pagina 33.

Samenspel tussen bestuur en medezeggenschap

Medezeggenschap kan bijdragen aan een gezonde afweging van de belangen van de leerlingen, het personeel, de ouders en de organisatie als geheel door het bestuur. Voor werkbare medezeggenschap is het van belang dat de medezeggenschap zich richt op het overkoepelende organisatie- en maatschappelijke belang en niet op deelbelangen. Daarnaast is het essentieel dat de leden van de medezeggenschap rolvast handelen en niet op de stoel van bestuur of toezicht gaan zitten.

Effectief samenspel tussen bestuur en medezeggenschap is gebaat bij constructieve samenwerking vanuit een gemeenschappelijk doel. Daarbij mag de (G)MR proactief zijn, vragen stellen en onderwerpen op de agenda zetten. Het al in een vroeg stadium betrekken van de (G)MR kan bevorderlijk zijn voor draagvlak en gewogen besluitvorming. Dit neemt echter ook een risico met zich mee: de GMR moet onafhankelijk kunnen blijven en niet 'medeplichtig' worden. De toegenomen complexiteit van bestuurlijke vraagstukken vraagt om veel strategische en inhoudelijke deskundigheid van medezeggenschapsraden.

Effectief samenspel tussen bestuur en medezeggenschap rondom onderwijskwaliteit is gebaat bij heldere rolopvatting, deskundigheid, korte lijntjes en constructief mee- en tegendenken vanuit het overkoepelend perspectief.

Handreikingen voor samenspel tussen bestuur en medezeggenschap staan op pagina 39.

Conclusie

Er bestaat niet zoiets bestaat als één gouden aanpak voor effectief samenspel tussen bestuur, intern toezicht, medezeggenschap en schoolleiding ten aanzien van de onderwijskwaliteit. Sturen op goed onderwijs is een cyclisch proces, waar vele actoren bij betrokken zijn. Dit samenspel kan door het bestuur geregisseerd worden door de verwachtingen helder te hebben en duidelijke afspraken te maken over hoe het proces wordt vormgegeven. Door samen te werken vanuit de maatschappelijke opgave en het gemeenschappelijke doel van de organisatie kan ieder vanuit zijn eigen rol een waardevolle bijdrage leveren aan de kwaliteit van het onderwijs. Dit vraagt om verbinding met de maatschappij, een stevige regierol van het bestuur, een heldere visie op goed onderwijs en om goede, rolzuivere, professionele relaties tussen de verschillende spelers.

Inleiding

Aanleiding en doel

Goed onderwijs bieden; nergens ter wereld kan dat op zo veel manieren als in Nederland. De vrijheid van onderwijs is een groot goed. Schoolbesturen hebben de volle verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit. In dat kader stellen zij zichzelf voortdurend vragen als: 'Is ons onderwijs voor álle leerlingen goed en toegankelijk?' 'Heeft ieder kind bij ons dezelfde kansen?' 'Zijn we alleen bezig met taal en rekenen of werken we ook aan de "bildung" van kinderen?' 'En leren we onze kinderen de dingen die ze nodig hebben voor later?' (Bron: strategische agenda PO-Raad).

Goed onderwijs biedt leerlingen de kans het maximale uit zichzelf te halen, door middel van een rijke persoonlijke ontwikkeling, brede algemene kennis en intellectuele vaardigheden en een goede voorbereiding op de maatschappij. Dat te realiseren vraagt inzet van alle betrokkenen bij het onderwijsproces. Goed onderwijs komt tot stand door het werk van leraren en onderwijsondersteuners, onder leiding van schoolleiders, in afstemming met medezeggenschapsraden en onder toezicht van de intern toezichthouders. Dit proces vindt plaats onder regie en verantwoordelijkheid van de bestuurder. Van alle betrokkenen wordt gevraagd en verwacht dat zij een diversiteit aan competenties inzetten binnen een steeds complexere omgeving, om zo de kwaliteit van het onderwijs te borgen en duurzaam te verbeteren. Versterken van de interacties binnen onderwijsorganisaties is een actueel en urgent thema. Men is zich er steeds meer van bewust dat onderwijskwaliteit niet het behalen van een doel is, maar een continu proces waarbij samenwerken noodzakelijk is. De PO-Raad ontwikkelde het model 'Regie op Onderwijskwaliteit' als hulpmiddel om dit proces aan te sturen (zie pagina 12).

In deze publicatie bespreken we aan de hand van de meest recente inzichten uit de literatuur en uit het veld, hoe het samenspel tussen bestuur, intern toezicht, schoolleiding en medezeggenschap (de 'bestuurlijke gemeenschap') kan bijdragen aan de onderwijskwaliteit. Deze publicatie geeft een beeld van hoe regie op onderwijskwaliteit er in de praktijk uit ziet, anno 2020. Op grond daarvan worden handreikingen geboden om het samenspel effectief vorm te geven.

Doel van de handreiking

Deze handreiking is bedoeld voor bestuurders, toezichthouders, GMR-leden en schoolleiders die het samenspel rond onderwijskwaliteit binnen hun organisatie willen verbeteren. De rol van de bestuurder staat centraal, maar de handreiking kan vanuit iedere rol worden ingevlogen, bijvoorbeeld door specifiek het hoofdstuk over de eigen rol te kiezen of door bij het lezen steeds de vraag te stellen: 'Wat betekent dit voor mij, in mijn rol?'. De handreiking kan dienen als **check**: 'Doen we de goede dingen? Zien we dingen over het hoofd?' of als **voeding voor dialoog**: 'Hoe doen wij dit in onze

organisatie en wat vinden we daarvan? Wat vinden we van de handreiking zoals die hier staat?'. Het document kan helpen om **overzicht** te bieden en **helderheid** te scheppen over de verschillende rollen bij het werken aan goed onderwijs en kan dienen als **ontwikkeltool** om te werken aan verbetering.

Context

Samenspel en rolopvatting vormen het hoofdthema van de handreiking, waarbij de rol van de bestuurder in dit samenspel centraal staat. Daarbij nemen we het onderscheid over dat de Commissie-Meurs (2013) in een advies voor de PO-Raad heeft geïntroduceerd: het onderscheid tussen de bestuurlijke taak, het bestuurlijk vermogen en de bestuurlijke opgave.

Bestuurlijke taak	Bestuurlijk vermogen	Bestuurlijke opgave
<ul style="list-style-type: none"> • Waarborgen van de onderwijskwaliteit • Strategisch positioneren van de organisatie • Stevige verbinding met de stakeholders onderhouden • Financieel beleid en beheer van de organisatie bewaken en versterken en de bedrijfsvoering op orde hebben • Vormgeven van goed werkgeverschap 	<ul style="list-style-type: none"> • Expertise • Pro actieve houding • Zaken van buiten naar binnen kunnen vertalen • In staat zijn rollen en taken expliciet te maken • Kunnen beheersen van de interne bestuurlijke dynamiek • Verbindingen aangaan en onderhouden 	<ul style="list-style-type: none"> • Expliciet hebben van de bestuurlijke opgave • Nemen van verantwoordelijkheid voor de opgave • Regie voeren op de daadwerkelijke uitvoering van de opgave • Bereid zijn om steeds aangesproken te worden op de realisatie van de opgave

De aspecten van dit model zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de beweging naar meer inclusief onderwijs, het bevorderen van kansgelijkheid en het bestrijden van onderwijsachterstanden, het lerarentekort en de integratie van onderwijs en opvang, vragen om een doorvertaling naar een heldere bestuurlijke opgave, waaraan strategische doelen gekoppeld worden. De wijze waarop de bestuurder invulling geeft aan zijn bestuurlijke taak vloeit daaruit voort. Het vermogen van de bestuurder om dit proces te regisseren en de noodzakelijke verbindingen te leggen is essentieel om de opgave te kunnen verwezenlijken. Hoe het bestuur wordt vormgegeven is tevens afhankelijk van contextfactoren, zoals de schaalgrootte van de organisatie, de samenstelling van de organisatie (bijv. meerdere sectoren onder een koepel) en professioneel of vrijwillig bestuur.

De nieuwe Code Goed Onderwijsbestuur PO hanteert vier principes voor goed bestuur:

1. Het bestuur zorgt voor goed onderwijs aan alle kinderen.
2. Het bestuur werkt voortdurend in verbinding met de maatschappelijke context.

3. Het bestuur werkt actief aan de professionaliteit van zichzelf en de organisatie.
4. Het bestuur werkt integer en transparant.

Vragen die hierbij horen zijn:

- Waar stuurt het bestuur op? Wat is de visie op onderwijskwaliteit?
- Hoe ziet die sturing eruit? Wat is de besturingsfilosofie?
- Hoe richt het bestuur het proces van dialoog en beleidsontwikkeling in?
- Hoe heeft het bestuur zicht op de kwaliteit en hoe richt het bestuur het systeem en proces van kwaliteitszorg in?
- Hoe en wanneer betreft het bestuur het intern toezicht, schoolleiders, medezeggenschap, medewerkers en andere stakeholders?
- Hoe zorgt het bestuur voor heldere rolopvattingen en hoe organiseert het bestuur constructief samenspel? Hoe wordt gewerkt aan de professionaliteit van het bestuur en de organisatie?
- Hoe onderhoudt het bestuur de verbinding met de maatschappelijke context?
- Hoe geeft het bestuur vorm aan horizontale en verticale verantwoording?

Deze vragen en thema's dienen onderwerp van gesprek zijn binnen de bestuurlijke gemeenschap en zijn aan bod gekomen tijdens de gesprekken in de ontwikkelgroepen.

Werkwijze

In deze handreiking staat de volgende vraag centraal: 'Hoe kan effectief samenspel tussen bestuur, intern toezicht, medezeggenschap en schoolleiding bijdragen aan de onderwijskwaliteit?'

Om deze vraag te beantwoorden zijn er, op uitnodiging van de PO-Raad, de AVS en VTOI-NVTK, vier ontwikkelgroepen gevormd waarin schoolbestuurders met verschillende actoren uit de bestuurlijke gemeenschap en medezeggenschap de dialoog zijn aangegaan over de eigen rol(opvatting), de rol(opvatting) van de ander en wat dit betekent voor het onderlinge samenspel. Daarnaast zijn er interviews gehouden met bestuurders en voorzitters (en soms leden) van de GMR. Tevens is een literatuurverkenning uitgevoerd.

Het doel van dit professionaliseringstraject was het bevorderen van een heldere rolopvatting van en een krachtig samenspel tussen de betrokken partijen op bestuurlijk niveau binnen een PO-organisatie. Dat versterkt de bestuurskracht en draagt bij aan de geleverde kwaliteit in alle managementdomeinen.

Uit de gesprekken zijn succesfactoren en good practices gedestilleerd, die verwerkt zijn in deze handreiking.

In de gesprekken die in de ontwikkelgroepen gevoerd zijn, hebben de volgende vragen centraal gestaan:

1. Wat is goed onderwijs en wie bepaalt dat?
2. Op welke wijze draagt samenspel tussen bestuur en schoolleiders bij aan de onderwijskwaliteit?

3. Op welke wijze draagt samenspel tussen bestuur en intern toezicht bij aan de onderwijskwaliteit?
4. Op welke wijze draagt samenspel tussen bestuur en medezeggenschap bij aan de onderwijskwaliteit?

We kijken bij het bespreken van deze vragen naar het proces van samenspel en verkennen onder andere de verschillende rollen, houdingsaspecten, instrumenten en interventiemogelijkheden.

Op elke vraag geven we een driedelig antwoord:

- de laatste inzichten uit de literatuur;
- de opbrengst van de gesprekken binnen de ontwikkelgroepen en de good practices die zij aanreikten;
- aanbevelingen/handreikingen voor de bestuurder om het samenspel te organiseren en/of te versterken.

Actoren bij het samenspel

In deze handreiking kijken we naar het samenspel rondom onderwijskwaliteit tussen de verschillende actoren in de bestuurlijke gemeenschap: het bestuur, het intern toezicht, de medezeggenschap en de schoolleiding. We duiden hieronder wie we bedoelen met onze woordkeuze, in de wetenschap dat de werkelijkheid vanwege verschillende inrichtings- en governance-modellen soms net anders ligt. We laten het aan de lezer om de juiste vertaalslag naar de eigen organisatie te maken.

Als in deze handreiking wordt gesproken over 'het bestuur' of 'de bestuurder' gaat het over één of meerdere personen binnen de organisatie die de bestuurlijke functie uitoefenen en deze functie in samenspel met het intern toezicht, de schoolleiding en de medezeggenschap vormgeven. Het bestuur vormt daarmee het knooppunt in de organisatie (Commissie-Meurs, 2013). We zien daarom de bestuurder als de centrale actor in deze handreiking, de regisseur van het samenspel met de andere actoren.

Als in deze handreiking wordt gesproken over 'het (intern) toezicht' of 'de (intern) toezichthouder', gaat het over de personen binnen de organisatie die de toezichthoudende functie uitoefenen. Als we spreken over 'medezeggenschap', bedoelen we doorgaans medezeggenschap op het niveau van de volledige organisatie, meestal in de vorm van een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR). Waar we 'schoolleider' of 'schoolleiding' schrijven bedoelen we: de directeur van de school of het team van leidinggevenden dat sturing geeft aan het onderwijskundig proces in de school en alles wat daarbij hoort (zoals visiebepaling, personeelsbeleid en financieel beleid).

Goed onderwijs wordt gemaakt door de leerkrachten. In deze handreiking beperken we ons tot het proces van sturen en faciliteren van hun werkzaamheden. Het geven en ondersteunen van goede lessen en goede leerlingbegeleiding is een onderwerp op zich, dat buiten de scope van deze handreiking valt.

Goed onderwijs als bestuurlijke opgave

Voordat we ingaan op het samenspel rondom onderwijskwaliteit, verkennen we kort het belang van dit thema. Het blijven bieden van goed onderwijs in een veranderende maatschappij is immers de voornaamste opgave van elke school.

Maatschappelijke opgave

Een school is een publieke organisatie, met een maatschappelijke taak. De primaire taak van scholen is hun kwalificerende en socialiserende functie: het overdragen van kennis, vaardigheden en culturele waarden en normen om kinderen en jongeren voor te bereiden op deelname aan het arbeidsleven en de samenleving.

Hoe aan deze taak precies invulling gegeven wordt, evolueert mee met de ontwikkelingen in de maatschappij, met wat de maatschappij van de scholen verwacht. Daarnaast verschilt de maatschappelijke omgeving van de ene school van die van de andere. Een dorpschool in een krimpende regio heeft een andere opgave dan een stadsschool in een dichtbevolkt gebied. Hier spelen zaken als populatie, keuzemogelijkheden, diversiteit in aanbod of juist behoud van aanbod een rol.

De vrijheid van onderwijs en de hoge mate van autonomie van schoolbesturen bieden mogelijkheden om te zorgen voor een divers onderwijsaanbod waarin voor iedereen een passende plek is. Alle scholen moeten voldoen aan de basiskwaliteit zoals vastgesteld door de Inspectie van het Onderwijs, maar daarnaast is er ruimte voor scholen om zich te profileren en voor ouders en leerlingen om een keuze te maken die past bij hun waarden, overtuigingen en (ondersteunings)behoeften. Scholen bepalen hun eigen ambities en zijn zo ingericht dat die ambities bereikt kunnen worden. Goed onderwijs heeft dus niet overal dezelfde vorm.

Besturen dienen daarom eerst te bepalen wat goed onderwijs precies inhoudt, rekening houdend met de context waarin hun scholen zich bevinden en met de populatie die zij bedienen. Om dat te kunnen moeten schoolbesturen hun specifieke maatschappelijke opgave(n) helder voor ogen hebben.

De professionaliteit van het bestuur begint met:

- het expliciet hebben van de bestuurlijke opgave;
- het nemen van verantwoordelijkheid voor die opgave;
- de regie voeren op de daadwerkelijke uitvoering van die opgave;
- de bereidheid om steeds aangesproken te worden op de realisatie van die opgave. (Commissie-Meurs, 2013)

Onderwijskwaliteit als verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag

Het schoolbestuur en het intern toezicht zijn namens het bevoegd gezag verantwoordelijk voor het bieden van het best mogelijke onderwijs, waarmee ieder kind het maximale uit zichzelf haalt. Daarnaast zijn bestuur en intern toezicht verantwoordelijk voor goed werkgeverschap en effectief en verantwoord

financieel beleid, zodat deze opdracht gerealiseerd wordt. Bestuur en intern toezicht hebben dus een gezamenlijke opdracht, maar hebben daarbinnen ieder hun eigen rol en taak. Bestuur en toezicht dienen functioneel of organiek van elkaar gescheiden te zijn en het toezicht dient onafhankelijk te functioneren van het bestuur (Wet op het primair onderwijs, art. 17a).

Dat schoolbesturen eindverantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs en de continue ontwikkeling daarvan vormt ook het uitgangspunt voor het extern toezicht door de Inspectie van het Onderwijs. Met de transitie naar bestuursgericht toezicht richt de inspectie zich specifiek op de kwaliteitscultuur en het systeem van kwaliteitszorg dat de schoolbesturen hanteren. Het primaire aangrijpingspunt voor het toezicht is daarmee op het niveau van het schoolbestuur te komen liggen. (Inspectie van het Onderwijs, 2017)

Onderwijskwaliteit als onderdeel van strategisch beleid

Continue ontwikkeling van de onderwijskwaliteit en hoe dat te bereiken is een belangrijk onderdeel van het strategisch beleid. Naast onderwijskwaliteit en -ontwikkeling hebben schoolbesturen vaak nog andere doelen of ambities, bijvoorbeeld continuïteit of groei van de organisatie, een stevige positionering in de regio en goed werkgeverschap. Om de doelen en ambities van de organisatie te kunnen realiseren ontwikkelen schoolbesturen strategisch beleid. Het strategisch beleid is kaderstellend voor de scholen binnen een bestuur: het beleid wordt door schoolleiders en hun teams (passend) vertaald naar de eigen schoolsituatie. Strategisch beleid kan (en moet) op de ene school een andere uitwerking krijgen dan op de andere, omdat uitgangspositie, context en doelgroep van de scholen verschillend zijn. De ontwikkeling en uitvoering van strategisch beleid is een cyclisch proces, waarin systematisch gemonitord wordt of de doelen bereikt worden, of de doelen nog passend zijn en welke vervolgacties nodig zijn (Hendriks & Breekveldt, 2016). Dit is een proces waarover horizontaal en verticaal verantwoording wordt afgelegd. Het continu blijven verwezenlijken van de doelen van de organisatie, inclusief het continu blijven bieden van goed onderwijs, is dus een proces van samenspel en dialoog tussen verschillende actoren. Als het goed is versterken zij elkaar en dragen zij ieder vanuit hun eigen rol en positie bij aan de gestelde doelen. Dit samenspel, met de bestuurder als spil, staat centraal in de volgende hoofdstukken.

Samenspel: de bestuurder als regisseur

Om uitspraken te kunnen doen over effectief samenspel tussen bestuur, intern toezicht, schoolleiding en medezeggenschap is het van belang om deze verschillende rollen goed te duiden. Rolvast handelen blijkt in de praktijk geen sinecure te zijn. De lijn tussen rolvast en roloverschrijdend is soms dun en bovendien situatieafhankelijk. We verkennen eerst de positie van het bestuur als centrale actor in het samenspel, voordat we in de volgende hoofdstukken het samenspel met en de rollen van schoolleider, intern toezicht en medezeggenschap beschrijven.

Bestuur als centrale actor

Besturen is "het in een richting sturen van de gemeenschap van de onderwijsorganisatie door focus te bepalen met behulp van doelen, door samenhang en afstemming aan te brengen tussen de verschillende niveaus van de organisatie, en door te onderhandelen, te faciliteren en toe te rusten". (Hooge et al, 2015)

Daaronder vallen de volgende aspecten van besturen:

Strategisch positioneren van de organisatie

- zicht hebben op en benutten van mogelijkheden en kansen binnen en buiten de onderwijsorganisatie;
- zicht hebben op en weren of dempen van bedreigingen en hindernissen binnen en buiten de onderwijsorganisatie;
- bewust doelgerichte relaties met interne en externe belanghebbenden onderhouden;
- zicht hebben op de specifieke opgave van de organisatie: de doelrealisatie en waardecreatie die nodig is/waar behoefte aan is vanuit de eigen specifieke context. Deze opgave wordt bepaald door interne en externe kenmerken van de onderwijsorganisatie en van het voedingsgebied;
- verantwoordelijkheid nemen voor de specifieke opgave en bereid zijn aangesproken te worden op de realisatie ervan;
- in antwoord op de 'externe opgave' de ambitie, einddoelen en strategie bepalen op het niveau van de onderwijsorganisatie als geheel en vertalen naar het niveau van (afdelingen binnen de) scholen.

Sturen van de onderwijskwaliteit

- een expliciete visie op en definitie van onderwijskwaliteit hanteren;
- zicht hebben op de kwaliteit van het onderwijs en op de leerprestaties, ontwikkeling en vorming van leerlingen;
- zich bemoeien met onderwijsinhoudelijke zaken door het gesprek hierover te voeren, door onderwijskundige leiderschap uit te oefenen en door te interveniëren.

Sturen van HRM-beleid en werkgeverschap

- medewerkers inzetten voor doelbereiking organisatie;
- professionalisering en ontwikkeling medewerkers ten behoeve van doelbereiking organisatie waarborgen;

- invloed en zeggenschap van medewerkers bij bestuur, beleid en organisatie waarborgen;
- goed werkgeverschap waarborgen.

Sturen van financieel beleid en de bedrijfsvoering

- totale vermogen/kapitaal inzetten voor doelbereiking organisatie;
- middelen doeltreffend, doelmatig en rechtmatig inzetten voor doelbereiking organisatie;
- administratieve organisatie op orde.

Ethisch verantwoord besturen

- voorbeeldgedrag tonen;
- professioneel en ethisch verantwoord handelen;
- betrokkenheid onderhouden bij en contact houden met de mensen die het onderwijs 'maken' en 'ontvangen';
- financieel beleid, bedrijfsvoering en omgaan met wet- en regelgeving zodanig vormgeven dat het passend en wenselijk is gezien het publieke karakter van de organisatie.

Waarop gestuurd wordt en hoe het bestuur dit doet hangt af van de maatschappelijke opgave die het bestuur voor zichzelf geformuleerd heeft en van de definitie van goed onderwijs die daarbij hoort. Besturen gaat over het vertalen van waarden in richtlijnen voor het handelen binnen de organisatie en daarmee in resultaten voor de mensen in en om de organisatie (Wassink, 2019). Steeds vaker wordt gesproken over waardegericht of waardegedreven bestuur (en toezicht), en over de school als waardengemeenschap (Boutellier, 2016): welke waarden (zoals rechtvaardigheid, verantwoordelijkheid, inclusiviteit, kansengelijkheid, ambitie, vertrouwen, barmhartigheid) in de maatschappij worden door het bestuur en de scholen hooggehouden, doorgegeven en nagestreefd? De verschillende waarden worden door het bestuur gewogen door middel van interne en externe dialoog. Wat is het DNA van onze organisatie en onze scholen? Wat verwachten onze ouders en onze leerlingen, in deze regio? Besturen gaat over het wegen van belangen en het nemen van beslissingen over welke belangen voorrang krijgen. Daar hoort bij: de organisatie zodanig inrichten dat de doelen worden bereikt, (heldere) verantwoording afleggen en de dialoog voeren over de gemaakte keuzes.

Sturen op onderwijskwaliteit

Hoe krijgt de bestuurlijke inzet vervolgens zijn weerklank in de dagelijkse onderwijspraktijk? Uit de onderzoeksliteratuur blijkt dat de volgende kenmerken en factoren voorwaarde zijn voor succesvolle sturing en beleidsvorming van onderwijskwaliteit, die doorwerkt tot 'in het klaslokaal' (zie Hooge et al, 2015):

- het vaststellen van een passende, duidelijke, coherente en kleine set van doelen op bestuursniveau;
- het combineren van verschillende typen sturingsinterventies door het bestuur;
- een gedeelde visie op onderwijs en de kwaliteit ervan op alle niveaus en afdelingen van de onderwijsorganisatie;
- een focus op onderwijs en de kwaliteit ervan op alle niveaus en afdelingen van de onderwijsorganisatie;

- goede afstemming tussen besturen, beleidsvorming, besluiten, beleidsuitvoering en - evaluatie (policy alignment);
- goede afstemming tussen het gedrag en de houding van mensen (people alignment);
- goede en hechte relaties op schoolbestuurlijk niveau én tussen schoolbestuurlijk en schoolniveau;
- vruchtbare externe relaties.

Sturing op onderwijskwaliteit is een indirect proces. Bestuurders van onderwijsorganisaties primair onderwijs sturen nooit direct de primaire processen oftewel de onderwijspraktijk aan. Bij het sturen op onderwijskwaliteit spelen de schoolleiders, die de verbindende schakel vormen met de onderwijspraktijk in de scholen, dus een belangrijke rol. Het vermogen van schoolbesturen om te sturen op onderwijskwaliteit is gelegen in het samenspel van bestuurders, schoolleiders en bestuurlijke staf ('de bestuurlijke gemeenschap'). Bestuurders nemen daarbij het voortouw (Frissen et al, 2016).

Sturen op onderwijskwaliteit is tevens een cyclisch proces. Goed onderwijs is nooit 'af'. Het model 'Regie op Onderwijskwaliteit' van de PO-Raad maakt dit proces inzichtelijk. De tool biedt handvatten om cyclisch te sturen op onderwijskwaliteit, op niveau van het bestuur en op het niveau van de scholen.



Het model bestaat uit vier pijlers, die onderling verbonden zijn. Die pijlers betreffen de volgende vragen:

- Hoe definiëren we onze onderwijskwaliteit?
- Op welke manier hebben we zicht op onderwijskwaliteit?
- Op welke manier werken we aan onderwijskwaliteit?
- Hoe verantwoorden we ons over onderwijskwaliteit?

Goed samenspel tussen verschillende actoren draagt bij aan de kwaliteit van het onderwijs. De bestuurder regisseert dit proces binnen de bestuurlijke gemeenschap, met oog voor ieders belang en rol.

'Bestuurder, handen uit de mouwen!'

Samenspel ontstaat niet vanzelf, simpelweg doordat alle betrokken partijen er zijn. De bestuurder is aan zet om het samenspel te regisseren. De bestuurder kan daarbij gezien worden als het centrale radertje in het systeem van kwaliteitsontwikkeling. De factor tijd is essentieel: groeien naar een volwaardig systeem van kwaliteitszorg en onderwijsontwikkeling is een kwestie van lange adem. Als het systeem goed draait, hoeft een nieuwe bestuurder niet opnieuw te beginnen. Het proces is dan geïnternaliseerd in de organisatie en wordt minder persoonsafhankelijk. Een nieuwe bestuurder kan in het systeem worden opgenomen en het vanuit zijn centrale positie verder ontwikkelen.

Voordat we de verschillende relaties binnen het samenspel nader onderzoeken, gaan we eerst verder in op het definiëren van goed onderwijs.

Wat is goed onderwijs en wie bepaalt dat?

Over de vraag wat goed onderwijs is, is in de inleidende paragrafen al het een en ander gezegd: er is een (door de wetgever bepaalde) ondergrens en er zijn schooleigen aspecten van kwaliteit. De eigen aspecten zijn contextafhankelijk en worden afgeleid van de bestuurlijke opgave. In dit hoofdstuk gaan we dieper in de op de vraag wat goed onderwijs inhoudt en door wie dat bepaald wordt. Daarvoor benutten we de actuele stand van zaken in de literatuur en de inzichten uit de ontwikkelgroepen.

Literatuurverkenning

Uit de literatuur blijkt dat het niet eenvoudig is om een eenduidig antwoord te geven op de vraag naar de definitie van onderwijskwaliteit. Onderwijskwaliteit is een complex begrip, dat bovendien situationeel kan (en moet) verschillen (vgl. Honingh et al., 2017; Frissen et al, 2016). Bij het uitwerken van een heldere visie op onderwijskwaliteit moeten keuzes gemaakt worden die zijn afgestemd op de bestuurlijke en maatschappelijke context, demografische ontwikkelingen, levensbeschouwelijke uitgangspunten en andere strategische overwegingen. Dit betekent dat goed onderwijs op (verschillende) scholen en op bestuurlijk niveau op verschillende manieren vorm kan krijgen (Monitorcommissie, 2019).

Om onderwijskwaliteit te kunnen vergelijken en onderzoeken wordt in wetenschappelijke studies veelal gekeken naar meetbare resultaten (zoals scores op het gebied van taal en rekenen) en daarmee naar de kwalificerende functie van onderwijs. Tegelijkertijd is er het besef dat onderwijs tevens een socialiserende en persoonsvormende functie heeft. Deze aspecten zijn minder meetbaar, maar eerder merkbaar of zichtbaar (vgl. Biesta, 2012; Biesta, 2015). Goed onderwijs betekent dat aan deze drie functies adequaat vormgegeven wordt.

Voor de Inspectie van het Onderwijs zijn de vragen 'Leren leerlingen genoeg?' 'Krijgen ze goed les?' 'Zijn ze veilig?' leidend bij het toezicht. De inspectie heeft normen gesteld ten aanzien van de basiskwaliteit van het onderwijsproces (o.a. aanbod, didactisch handelen en ondersteuning), het schoolklimaat, de onderwijsresultaten (op het gebied van taal en rekenen, sociale competenties en vervolgsucces). De inspectie stimuleert scholen tevens om eigen aspecten van kwaliteit te formuleren, passend bij de specifieke context en ambitie van de school. Deze eigen aspecten van kwaliteit kunnen betekenen dat het bestuur de lat hoger legt door een hogere norm te formuleren, maar ambities kunnen ook op een ander vlak liggen; men wil bijvoorbeeld een bepaald onderwijsconcept volgen, een specifiek gedachtegoed uitdragen et cetera (Inspectie van het Onderwijs, 2017; vgl. ook B&T, 2020).

Behalve naar deze inhoudelijke normen kijkt de inspectie naar het proces van sturing op kwaliteit. Het inspectietoezicht richt zich daarbij op het stelsel van kwaliteitszorg dat door het bestuur en de scholen is ingericht, op de mate waarin het bestuur erin slaagt een kwaliteitscultuur te creëren op de scholen en op de

wijze waarop over de kwaliteit verantwoording wordt afgelegd en de dialoog wordt aangegaan.

De wetgever, met de inspectie als uitvoeringsorganisatie, heeft bepaald welke minimumeisen er gesteld worden aan het onderwijs. Daarna is het aan de scholen om eigen aspecten van kwaliteit te bepalen. De schoolbesturen zijn primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Zij beschikken over grondwettelijk verankerde autonomie om de doeleinden van de onderwijsorganisatie te bepalen en de strategie te vormen. Schoolbesturen vormen het knooppunt tussen de verwachtingen en druk vanuit de externe omgeving en de interne strategie en sturing (Frissen et al., 2016). Maar goed onderwijs komt uiteindelijk tot stand in de klas en is het effect van het vermogen van onderwijsprofessionals om de leerprocessen vorm te geven. Uit onderzoek blijkt dat een gedeelde visie op onderwijs en onderwijskwaliteit op alle niveaus en afdelingen van de onderwijsorganisatie bijdraagt aan het tot stand komen daarvan (Hooge et al, 2013). De definitie van onderwijskwaliteit is daarom een zaak van iedereen die erbij betrokken is. Het is de verantwoordelijkheid van besturen in het primair onderwijs om met de bestuurlijke gemeenschap een heldere visie op onderwijskwaliteit uit te werken (Monitorcommissie, 2019). Deze visie moet aansluiten bij de maatschappelijke opgave en kunnen rekenen op draagvlak bij medewerkers.

Opbrengst bijeenkomsten

Ook tijdens de bijeenkomsten bleek dat het niet zo eenvoudig is om op deze vraag een klip-en-klaar, eensluidend antwoord te geven. Het geven van een definitie van goed onderwijs is complex, juist omdat deze definitie situationeel is. Toch is er een aantal uitgangspunten waarover binnen de ontwikkelgroepen meestal consensus bestond.

Basiskwaliteit en eigen aspecten van kwaliteit

De basiskwaliteit zoals die gedefinieerd is door de inspectie vormt de basis en de ondergrens. Bestuurders, toezichthouders en schoolleiders zijn het erover eens dat dat niveau in ieder geval behaald moet worden. Indicatoren van de inspectie worden meestal overgenomen als richtinggevende aspecten van kwaliteit. Daarnaast hebben besturen en scholen een eigen ambitieniveau. Dat kan betekenen dat de school beter wenst te presteren dan het basisniveau (bijvoorbeeld: behoren bij de 10% best scorende scholen op het gebied van taal en rekenen), maar het kan ook betekenen dat de school andere aspecten van kwaliteit definieert die zij belangrijk vindt (bijvoorbeeld: de school speelt een actieve rol in de wijk, of zet in op het ontwikkelen van creativiteit). Het een hoeft het ander uiteraard niet uit te sluiten.

Kwaliteit is een proces

Tijdens de gesprekken is benoemd dat onderwijskwaliteit ook relatief kan zijn. Een school die vorig jaar onvoldoende was heeft een prestatie geleverd wanneer de inspanningen ertoe geleid hebben dat de zwakste aspecten verbeterd zijn. Een school die achteruitgegaan is, maar nog steeds voldoende scoort, mag zich toch weleens achter de oren krabben wat betreft de kwaliteit. Onderwijskwaliteit heeft dus ook een procesmatig karakter.

Een brede opvatting van onderwijskwaliteit

De drieslag van Biesta (2015) is voor veel bestuurders, directeuren en toezichthouders richtinggevend voor het definiëren van onderwijskwaliteit: goed onderwijs gaat over kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming.

In dat kader wordt ook wel gesproken van smalle kwaliteit en brede kwaliteit. De smalle kwaliteit lijkt dan vooral betrekking te hebben op kwalificatieaspecten en inherent te zijn aan de meer meetbare aspecten van onderwijs (zoals eindtoets en schooladvies). De brede kwaliteit heeft eerder betrekking op socialisatie en persoonsvorming en gaat bijvoorbeeld over de identiteit van de school en het pedagogisch klimaat in de school of over de mate waarin het de school lukt om leerlingen een kritische houding te laten ontwikkelen. Ook het ontwikkelen van creativiteit en samenwerkend vermogen werd genoemd als aspect van onderwijskwaliteit. Deze aspecten worden eerder beschouwd als merkbaar en laten zich moeilijk in een cijfertje vangen. Dit is volgens de meeste deelnemers ook niet wenselijk, maar dat maakt het definiëren van criteria niet eenvoudiger.

Kwaliteit op verschillende organisatieniveaus

Er wordt onderscheid gemaakt tussen het formuleren van kwaliteitseisen en -ambities op bestuursniveau en op schoolniveau. In het algemeen is men het erover eens dat de definitie van goed onderwijs op bestuursniveau kaderstellend en op hoofdlijnen dient te worden geformuleerd. Op schoolniveau vindt, binnen de kaders van het bestuur, een nadere uitwerking van die definitie plaats die past bij de maatschappelijke opgave van de specifieke school. De kwaliteitsambitie van de school moet dus passen bij de doelgroep van de school. Dit geldt zowel voor de norm (hoe hoog scoort de school op meetbare aspecten?) als voor de inhoud (aan welke aspecten van kwaliteit wordt vooral/extra waarde toegekend?).

Tussen de besturen bestaan verschillen over de wijze waarop onderwijskwaliteit van de scholen gedefinieerd wordt: een aantal besturen gaf aan centrale normen te communiceren over datgene wat op het terrein van kwaliteit van scholen verwacht werd, terwijl andere besturen deze input juist van de directeuren verwachten en hierover de dialoog met hen aangaan.

Dialoog over onderwijskwaliteit

Bestuurders regisseren de dialoog (intern en extern) over goed onderwijs en nemen hiertoe doorgaans het initiatief. Het doel ervan is te bepalen wat goed onderwijs is voor de mensen die erbij betrokken zijn. De externe dialoog wordt op diverse manieren en met verschillende intensiteiten vormgegeven door de deelnemers van de bijeenkomsten. Sommigen organiseren uitgebreide dialoogtafels of inspraakavonden waarvoor vele (externe) partijen worden uitgenodigd. Anderen beperken zich tot het erbij betrekken van de ouderraad of (de ouders uit) de MR. Doorgaans vinden deze inputsessies plaats aan het begin van een nieuw strategisch beleidsplan of schoolplan en hebben ze een open, ophalend karakter. Andere schoolbesturen kiezen ervoor om eerst zelf een raamwerk op te zetten en dat voor te leggen aan mensen binnen en buiten de organisatie, om zo hun ideeën te toetsen en ze beter en scherper te maken. Er zijn ook besturen die kiezen voor het organiseren van gezamenlijke studiedagen voor de schoolleidingen, het bestuur en de intern toezichthouder. Tijdens deze gezamenlijke studiedagen wordt er veel over onderwijs gesproken.

Handreikingen

Op basis van de literatuur en de gesprekken in de ontwikkelgroepen kunnen de volgende handreikingen worden geboden voor het definiëren van onderwijskwaliteit:

1. Vlieg onderwijskwaliteit aan als een proces. Dat begint met het beschrijven voor welke uitdagingen de scholen binnen het bestuur staan en welke (kern)waarden leidend zijn. Doe dit als bestuur samen met de interne en externe belanghebbenden. Het antwoord op de vraag 'wat betekent goed onderwijs voor ons?' komt voort uit de bestuurlijke opgave en vormt de basis voor het formuleren van strategisch beleid.
2. Stel de eigen aspecten/ambities van kwaliteit vast op grond van een brede dialoog met belanghebbenden. Onderwijskwaliteit kent een ondergrens (geformuleerd in het onderzoekskader van de Inspectie van het Onderwijs), maar is verder situationeel bepaald. Belangrijk is de vraag: hoe organiseren wij de dialoog over de eigen aspecten van kwaliteit, wie betrekken we erbij, wanneer en op welke wijze?
3. Formuleer een brede definitie van kwaliteit, die zowel kwalificerende als (sociaal) vormende elementen bevat. Welke sfeer en welk gedrag zou er in de scho(o)l(en) zichtbaar moeten zijn? Wat willen we dat kinderen gedurende hun schooltijd meekrijgen? Definieer een pedagogische en didactische huisstijl: spreek je uit over wie je wilt zijn, wat je wilt doen en hoe je het doet. Spreek daarover heldere, meetbare en merkbare normen en uitgangspunten af.
4. Definieer de onderwijskwaliteit op bestuursniveau op hoofdlijnen, en stimuleer en verwacht van de scholen dat zij hier met elkaar en met hun eigen stakeholders (ouders, kinderopvang, etc.) een ambitieuze invulling voor formuleren, die past bij de kenmerken van de school en de omgeving.
5. Zorg voor de verbinding tussen bestuursniveau en schoolniveau bij het ijken en herijken van de aspecten en normen voor onderwijskwaliteit en daaruit voortvloeiende strategische doelen. Stimuleer een wisselwerking tussen input vanuit het bestuurlijk niveau richting de scholen en vice versa. Sturen op kwaliteit is een cyclisch proces.
6. Voer regelmatig, bijvoorbeeld jaarlijks, de dialoog te over de vraag 'wat is goed onderwijs?'. Onderwijskwaliteit is immers dynamisch en situationeel. Kies zorgvuldig een passende vorm voor uitwisseling met en tussen intern toezichthouders, schoolleiders, leraren en medezeggenschap om zo perspectieven te verbinden en een breed draagvlak creëren.

Op welke wijze draagt samenspel tussen bestuur en schoolleiders bij aan de onderwijskwaliteit?

Regie op onderwijskwaliteit is een complex proces, dat op vele manieren kan worden vormgegeven en waarbij vele actoren betrokken zijn. In dit hoofdstuk verkennen we het samenspel tussen bestuur en schoolleiding. Op welke wijze kan de samenwerking tussen deze twee rollen bijdragen aan het realiseren van goed onderwijs? Wat zijn, volgens de literatuur en volgens het veld, do's en dont's bij dit samenspel?

Literatuurverkenning

De rol van de schoolleider

De schoolleider maakt (tenzij er sprake is van een directeur-bestuurder) geen deel uit van het bevoegd gezag. De schoolleider heeft daarmee geen wettelijke eindverantwoordelijkheid als het gaat over de onderwijskwaliteit. Uiteraard is de schoolleider wel degelijk een zeer belangrijke speler waar het gaat om de onderwijskwaliteit van zijn school. Door middel van een managementstatuut wordt vastgelegd welke taken en verantwoordelijkheden de schoolleider heeft. Daar hoort doorgaans bij dat de schoolleider, binnen de kaders van het bestuur, bepaalt in welke richting de school zich wil ontwikkelen en wat daarvoor nodig is. De directeur zorgt ervoor dat het strategisch beleid wordt vertaald naar de specifieke situatie van de school. Hij zorgt voor uitvoering van het beleid en legt daarover verantwoording af aan het bestuur. De directeur geeft leiding aan de medewerkers van de school die het onderwijs verzorgen en ondersteunen. De wijze waarop hij dit doet, de mate van onderwijskundig leiderschap, is een belangrijke factor voor het tot stand komen van goed onderwijs (Inspectie van het Onderwijs 2020; Hooge en Van Dael, 2013). Schoolleiders geven de doelen, besluiten en het beleid dat door het bestuur is geformuleerd verder vorm en 'vertalen' het met en voor leraren en onderwijsstaf in de scholen (Hooge et al 2013, p. 12).

De rol van de schoolleider is een cruciale schakel in het tot stand komen van goed onderwijs. Het leerrendement van leerlingen wordt het meest beïnvloed door het pedagogisch-didactisch handelen in de klas, gevolgd door het onderwijskundig leiderschap in de school (Hooge en Van Dael, 2013). Het creëren van een kwaliteitscultuur van continue verbetering, waarin schoolleiders, leraren en onderwijsassistenten van en met elkaar leren in kortcyclische trajecten, is bevorderlijk voor de onderwijsresultaten. Het stimuleren van een dergelijke cultuur vraagt van de schoolleider stevig onderwijskundig leiderschap en focus op ontwikkeling. Het is belangrijk dat er wordt gewerkt vanuit een heldere visie op continue verbetering. De schoolleider vertaalt deze visie samen met het team in duidelijke doelen en uitvoeringsvormen. Sterk schoolleiderschap en een continue verbetercultuur zijn gebaat bij continue ontwikkeling van het onderwijskundig leiderschap. Intervisie en collegiaal leren van schoolleiders kan daar een belangrijk instrument bij zijn, dat door het bestuur gestimuleerd kan worden (vgl. McKinsey, 2020; Inspectie van het Onderwijs 2020).

Samenspel tussen bestuur en schoolleider

Hoe besturen het samenspel met de schoolleiders vormgeven is mede afhankelijk van hun besturingsfilosofie. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over de mate van integrale verantwoordelijkheid van schoolleiders, de mate van collegiale verantwoordelijkheid (waarbij schoolleiders zich medeverantwoordelijk voelen voor de kwaliteit van andere scholen binnen het bestuur), het werken met portefeuilles door directeuren, het stimuleren van ondernemerschap, een focus op solidariteit, de mate waarin het bestuur (de stichting/vereniging) centraal staat of juist de individuele scholen, de afstand tussen het bestuur en de scholen, rule based of meer principle based besturen et cetera. Veel bestuurders verwachten dat schoolleiders meesturen op het bovenschoolse bestuurlijke niveau, zodat er een wisselwerking ontstaat tussen beleid op schoolniveau en beleid op bestuursniveau. In de praktijk blijkt dit niet altijd vanzelfsprekend te zijn: schoolleiders kunnen deze rol omarmen of juist afweren (Frissen et al, 2016).

Goede besturen scheppen heldere kaders, met visie, ambitie en doelen, en geven schoolleiders ruimte en vertrouwen binnen die kaders (Inspectie van het Onderwijs 2020). Wel kan de situatie van de school een bepalende rol spelen in het samenspel en de leiderschapsstijl van het bestuur. Het is voorstelbaar dat een bestuur bij een zwakke school een meer directieve stijl hanteert, terwijl bij een goede school juist voor een stimulerende, bekrachtigende stijl wordt gekozen (Hooge en Van Dael, 2013). De mate waarin er sprake is van ruimte voor de schoolleider, controle door het bestuur, nabije betrokkenheid van het bestuur et cetera kan hierin meevariëren.

Er is geen gouden standaard voor het samenspel tussen bestuur en schoolleiders. De schoolleider speelt een cruciale rol bij het vertalen van de bestuurlijke kaders in een uitwerking op schoolniveau en werkt met zijn team aan goed onderwijs.

Uit de bijeenkomsten

Tijdens de bijeenkomsten zijn de verschillende pijlers van werken aan onderwijskwaliteit uitvoerig aan bod gekomen. We bespreken het samenspel per onderdeel van de cyclus.

Definiëren

Over hun rol in het definiëren van goed onderwijs zijn de schoolleiders eensgezind: het bestuur bepaalt de kaders, maar de schoolleider heeft ruimte nodig om met zijn team een specifieke invulling aan goed onderwijs te geven die past bij hun school en hun doelgroep. De kaders van het bestuur mogen niet te dwingend zijn, niet te veel van bovenaf opgelegd. Het zou dan immers kunnen dat wat het bestuur wil niet past bij de school en de populatie en dat er weinig draagvlak voor is. De kaders vanuit het bestuur moeten dus vooral ruimte bieden en 'eenheidsworst' is uit den boze. Schoolleiders vinden het belangrijk dat bij de definitie op schoolniveau ook de ouders en andere stakeholders betrokken

worden. Het bestuur ziet toe op het doorlopen van een goed proces van uitwerking op schoolniveau. De bestuurder mag kritische vragen stellen aan de schoolleider over de uitkomst daarvan. Sommige besturen stimuleren tevens de omgekeerde richting: zij verwachten dat de schoolleiders actief bijdragen aan een gezamenlijke definitie van goed onderwijs op bestuursniveau.

De bestuurders in de ontwikkelgroepen vinden het belangrijk dat zij de schooleigen ambities en werkwijze kunnen toetsen aan de bestuurlijke uitspraken: past deze werkwijze bij onze definitie van goed onderwijs? Een goede definitie kan dus ook niet té algemeen zijn, want dan past (bijna) alles.

Zicht hebben en verantwoording afleggen

Schoolleiders zijn vanuit hun positie degenen die bij uitstek zicht hebben op de onderwijskwaliteit op hun school. Zij dienen te bepalen of de afgesproken kwaliteitsnormen ook behaald worden. Zij doen dat door meetbare informatie te verzamelen over bijvoorbeeld schooladviezen, scores op het gebied van taal- en rekenen et cetera. Het is van belang het leerpotentieel van leerlingen in beeld te krijgen: wat komt er uit de ontwikkeling, wat is de toegevoegde waarde van een school?

De schoolleider kan dit onder andere bereiken door zelf de klas in te gaan. Sommige schoolleiders vinden dat een essentieel aspect van zicht hebben op kwaliteit. Anderen kiezen ervoor dit te beleggen bij IB'ers of bouwcoördinatoren, die dan rapporteren aan de schoolleiding. Hierbij speelt de grootte van de school een rol, evenals hoe zaken historisch zijn gegroeid. Van groot belang is volgens de deelnemers om er heldere afspraken over te hebben, zodat duidelijk is hoe men zicht heeft op de kwaliteit in de lessen en waar de verantwoordelijkheid ligt.

De schoolleider legt verantwoording af aan het bestuur. In het algemeen wordt er gewerkt met periodieke rapportages over de belangrijkste (cijfermatige) indicatoren en de voortgang van de ontwikkelingen op de school. De manier waarop verschilt: sommige bestuurders hanteren uitgebreide dashboards waarmee de actuele status van verscheidene indicatoren binnen de scholen wordt gevolgd, anderen werken met schriftelijke managementrapportages (maraps), al dan niet via een uniform format. Voor sommige besturen is het ook nog zoeken naar goede verantwoordingsmethoden en formats.

Een open gesprek waarin constructief kritische vragen worden gesteld is heel belangrijk. Daarin moet ook aandacht zijn voor aspecten van kwaliteit die minder meetbaar, maar wel merkbaar zijn, bijvoorbeeld zaken als creativiteit in het aanbod, burgerschapsonderwijs, professionele cultuur.

Balans houden tussen meetbaar en merkbaar

“Wat meetbaar is wordt opgeschreven, maar we kijken niet hysterisch naar cijfers; dat is een middel om te monitoren of er ontwikkeling wordt doorgemaakt.”

“Normen uitgedrukt in cijfers is een onderdeel van de onderwijskwaliteit, maar als de focus daar te veel op ligt kan er ook een afrekencultuur ontstaan.”

Over de mate waarin een bestuurder zelf op de school aanwezig mag of moet zijn om zich een eigen beeld te vormen van de kwaliteit verschillen de meningen. Er zijn bestuurders die dit essentieel vinden, zodat zij voor hun informatie niet uitsluitend afhankelijk zijn van de schoolleider. Zij vinden het belangrijk om te voelen hoe het is op een school. Daarnaast vinden zij het belangrijk om zichtbaar en benaderbaar te zijn voor medewerkers. Er zijn ook bestuurders die juist afstand bewaren, omdat zij vinden dat ze anders te dicht op de positie van de directeur komen en die mogelijk ondermijnen.

Zowel de bestuurders als de schoolleiders in de ontwikkelgroepen hechten waarde aan werken vanuit vertrouwen. Controle wordt vooral gezien als een interventie. Daarvoor is wel nodig dat schoolleiders proactief en open verantwoording (durven) afleggen. Er is dus een verschil tussen *trust* en *confidence*. Actieve verantwoording geeft de bestuurder het vertrouwen (confidence) dat de directeur zicht heeft op de onderwijskwaliteit en daar actief aan werkt. Dat gaat verder dan 'de blauwe ogen' (trust); het is vertrouwen dat actief verworven is door middel van verantwoording en transparantie.

Werken aan

Vanuit het zicht op de stand van zaken werken schoolleiders aan de ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs. Het begeleiden en professionaliseren van medewerkers is een belangrijk middel dat zij inzetten om de kwaliteit van de instructie en de ondersteuning te verbeteren. Voor aspecten waarop de kwaliteitsnormen niet behaald worden organiseren de schoolleiders, in samenspraak met het team en de IB'ers, gerichte scholingsactiviteiten. Wederzijdse afstemming met bovenschools professionaliseringsbeleid is daarbij helpend: het schoolbestuur ontwikkelt professionaliseringsbeleid dat aansluit bij de beoogde onderwijsontwikkeling, in samenhang met de professionaliseringsbehoefte die door schoolleiders wordt gesignaleerd.

Professionele ontwikkeling

"De leerbehoeften van kinderen veranderen voortdurend, dus stellen wij de ontwikkeling van leerkrachten centraal."

Collectief schoolleiderschap

Door het stimuleren van collegiaal schoolleiderschap ervaren schoolleiders dat zij als collectief verantwoordelijk zijn voor alle scholen. Als het ergens niet goed gaat, helpen de schoolleiders elkaar of wordt intervisie of coaching ingezet.

Het bestuur heeft een breed palet aan interventiemogelijkheden wanneer de kwaliteit onder druk staat of om de onderwijsontwikkeling te stimuleren. Intervisie en interne of externe audits worden veel genoemd als mogelijke interventies bij zorgen om de kwaliteit. Deze vormen worden tevens ontwikkelingsgericht ingezet, om als scholen en collega's van elkaar te leren. Opvallend is dat bestuurders bij voorkeur een ondersteunende attitude aannemen, eerder gericht op vertrouwen dan op controle. Er wordt bij voorkeur

gebruikgemaakt van interventies als dialoog (waarbij centrale doelstellingen consequent worden herhaald), zichtbaarheid en individuele gesprekken met de schoolleiders.

Minder vaak wordt er gebruikgemaakt van actieve interventies, zoals het formeren van peergroups van directeuren, het instellen van een innovatiefonds, het maken van ontwikkel- en prestatieafspraken (in een POP of managementcontract) of het gericht bevorderen van mobiliteit van directeuren. Mogelijkerwijs kiezen bestuurders intuïtief voor hun eigen voorkeursstijl en worden alternatieve interventies daarbij nog onderbenut.

Intervisie en audits

Op alle niveaus in onze organisatie wordt intervisie georganiseerd. Directeuren vormen onderling intervisiegroepen en de bestuurder neemt deel aan externe visitatietrajecten. Zo leren we allemaal van de praktijk van onze collega's. Door het organiseren van audits onderzoeken groepjes van leraren, IB-ers en directeuren de kwaliteit van collega-scholen. Dat creëert bewustzijn over wat onderwijskwaliteit inhoudt en geeft inzicht de ontwikkelpunten van de school die bezocht wordt. De audit kan breed zijn, volgens de normen van de inspectie, of smal, op grond van een specifieke ontwikkelvraag van de locatie.

Rolzuiverheid

Voor alle deelnemers is rolzuiver handelen een belangrijk punt. Het spel van afstand en nabijheid kan variëren. Een bestuurder kan zich naar een school waar de kwaliteit goed is anders opstellen dan naar een school waar de kwaliteit onder druk staat. Hij kan meer of minder directief zijn in de aansturing en meer of minder (vaak) informatie vragen. Maar de schoolleider dient altijd gepositioneerd en nooit gepasseerd te worden. Deelnemers vinden het van belang dat altijd de goede route wordt gelopen. Leerkrachten gaan niet rechtstreeks naar het bestuur (en andersom), maar via de schoolleider. Zoals ook schoolleiders het bestuur niet passeren door rechtstreeks naar de toezichthouder te gaan, en andersom.

Rolvast samenspel

"We werken allemaal aan hetzelfde, ieder met een eigen accent. Geef elkaar ruimte, maar stel wel scherpe vragen. Samenspel met veel belanghebbenden is van belang voor onderwijskwaliteit. De bestuurder is de verbindende factor, aanjager en degene die samenhang aanbrengt en op de juiste plek op de juiste momenten de juiste dingen bespreekt. De bestuurder is de procesbegeleider van het samenspel. Hij/zij faciliteert en organiseert."

Maar:

"Je te veel bemoeien met onderwijsresultaten en op de stoel gaan zitten van de directeur moet je als bestuurder niet doen."

Handreikingen

Schoolleiders vormen de verbindende schakel tussen strategie en uitvoering. Effectief samenspel tussen bestuur en schoolleiders is daarom van groot belang voor het realiseren van goed onderwijs. De schoolleider is degene die met het team werkt aan onderwijskwaliteit. Het bestuur is verantwoordelijk voor het systeem van kwaliteitszorg. Dat systeem faciliteert de schoolleider in zijn rol en stelt tevens het bestuur in staat om de kwaliteit te monitoren.

De volgende handreiking kunnen helpen bij het vormgeven van effectief samenspel tussen bestuur en schoolleiders:

1. Wees als bestuurder voorspelbaar voor de schoolleiders. Bespreek de besturingsfilosofie en maak afspraken over de verhouding tussen bestuur en schoolleiding die daaruit voortvloeit.
2. Maak afspraken over de wijze waarop schoolleiders betrokken worden bij de totstandkoming van het strategisch beleid en de definitie van onderwijskwaliteit. Vanuit die betrokkenheid kunnen schoolleiders het beleid doorvertalen naar de eigen school.
3. Geef schoolleiders de ruimte om eigen aspecten van kwaliteit en ambitie te formuleren met het team, binnen de kaders zoals die op bestuursniveau zijn gesteld. Bewaak hierbij in dialoog dat deze aspecten realistisch en haalbaar zijn en op draagvlak van het team kunnen rekenen.
4. Zorg voor afstemming tussen de gehanteerde definitie van kwaliteit en de inrichting van het systeem van kwaliteitszorg op alle niveaus. Het consequent spreken van een gemeenschappelijke taal over aspecten van kwaliteit, bevordert het ontstaan van kwaliteitscultuur in de organisatie.
5. Maak in overleg met de schoolleiders duidelijk hoe (gemandateerde) verantwoordelijkheid en verantwoording geregeld zijn en leg dit vast in een managementstatuut. Spreek tevens af in welke gevallen het bestuur een signaal vanuit de schoolleider verwacht.
6. Faciliteer als bestuur door middel van overkoepelend beleid dat schoolleiders passende professionaliseringsactiviteiten kunnen inzetten, die nodig zijn voor het realiseren van kwaliteitsambities. Faciliteer tevens continue professionalisering van de schoolleiders zelf.
7. Zet vormen van intercollegiale consultatie, intervisie en interne audits in binnen het bestuur, om scholen onderling te laten leren van elkaar en goede ideeën te laten uitwisselen.
8. Maak weloverwogen gebruik van een breed palet aan interventiemogelijkheden, afgestemd op de context van de school, de gerealiseerde kwaliteit en de persoon van de schoolleider.

Op welke wijze draagt samenspel tussen bestuur en intern toezicht bij aan de onderwijskwaliteit?

Welke rol heeft het intern toezicht bij het realiseren van goed onderwijs? Wat is er nodig om die bijdrage te kunnen leveren? Welke mogelijkheden heeft de intern toezichthouder daarvoor? Wat vraagt dit van het bestuur? In dit hoofdstuk verkennen we het samenspel tussen bestuur en intern toezicht rondom onderwijskwaliteit.

Literatuurverkenning

Rol intern toezicht

Het intern toezichtsorgaan houdt toezicht op het functioneren van de organisatie in het algemeen en het schoolbestuur in het bijzonder. Het intern toezicht is tevens werkgever van het bestuur. Daarnaast staat de toezichthouder het bestuur als klankbord met raad terzijde. Het intern toezicht is bovendien een belangrijke verbinding met de maatschappelijke omgeving van de organisatie. De toezicht- houder vertegenwoordigt de morele eigenaren (ouders, leerlingen, (religieuze) gemeenschap, de maatschappij in brede zin) van de organisatie. De leden van het intern toezicht brengen een extern perspectief binnen in de bestuurlijke gemeenschap (Bron: vgl. Luckerath, 2014; Goodijk 2017; Wassink, 2019).

Het algemene uitgangspunt voor intern toezicht in het onderwijs is dat het intern toezichtsorgaan zich richt naar de eigen statutaire en maatschappelijke opdracht. Daarbij horen ten minste de kwaliteit van het onderwijs, rechtmatigheid, doelmatigheid en integriteit van bestuur en middelen, en naleving van de vigerende Code Goed Bestuur. Goed onderwijs is dus zeker ook een zaak van intern toezicht. Toezicht op de continuïteit van de organisatie en de bedrijfsvoering volstaat al jaren niet meer. Het intern toezicht dient regelmatig met het bestuur in gesprek te gaan over diens langetermijnvisie op de maatschappelijke opgave, de ontwikkeling van het onderwijs en de organisatie, en de beleidskeuzes die op grond daarvan door het bestuur gemaakt worden.

De toenemende aandacht voor toezicht op onderwijskwaliteit is een ontwikkeling die zich pas de laatste jaren heeft doorgezet, gestimuleerd door onder andere de Code Goed Bestuur en het bestuursgericht inspectietoezicht. De sector is in toenemende mate van mening dat onderwijskwaliteit een belangrijk onderwerp hoort te zijn in de relatie tussen bestuur en intern toezichthouder, omdat het verzorgen van goed onderwijs de primaire maatschappelijke opdracht van besturen is (Monitorcommissie, 2019).

Samenspel tussen bestuur en toezicht

In de voorgaande hoofdstukken hebben we laten zien dat het antwoord op de vraag 'wat is goed onderwijs?' complex en contextafhankelijk is. Het is dus niet eenvoudig voor bestuurders om hierop een antwoord te formuleren.

De intern toezichthouder kan niet zelf sturen op onderwijskwaliteit, want dat doet het bestuur. Maar de toezichthouder kan (en moet) wel iets van de onderwijskwaliteit vinden. Om het toezicht op onderwijskwaliteit te concretiseren is het van belang dat de definitie van onderwijskwaliteit helder is voor het bestuur en het intern toezicht en dat er afspraken zijn over welke normen daaraan gekoppeld zijn. Hiervoor is een open dialoog van belang. Wat verstaan wordt onder onderwijskwaliteit en welk ambitieniveau het bestuur voor zichzelf gesteld heeft wordt doorgaans vastgelegd in een strategisch beleidsplan. Het intern toezicht kan en moet betrokken zijn bij het tot stand komen daarvan (vgl. Hendriks en Breekveldt, 2016).

Het concept van strategisch partnerschap (Goodijk, 2017) kan helpend zijn om met deze complexiteit om te gaan, omdat het een verdere verdieping geeft aan de relatie tussen bestuur en toezicht, naast de formele rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

“Strategisch partnerschap betekent dat het toezicht vanuit de eigen toezichthoudende verantwoordelijkheid, dus vanuit een kritisch-onafhankelijke opstelling, het bestuur actief adviseert over en toetst op kwalitatief goed beleid en ondersteunt bij de realisering daarvan in het krachtenveld van de organisatie” (Goodijk, 2014). Dit betekent dat bestuur en toezicht niet als twee losse entiteiten functioneren, maar in een voortdurende wederkerige verbinding staan met elkaar, de organisatie en de maatschappelijke omgeving. Strategisch partnerschap veronderstelt dat bestuur en intern toezicht zich tot elkaar verhouden op basis van en gedreven door ‘waarden’. Dat leidt tot een gesprek over vragen als: Waartoe zijn wij bedoeld? Waardoor laten we ons leiden? Met wie en waarover moet het gaan? Waarop zijn we aanspreekbaar? Vragen die helpen om het waardegedreven bestuur en toezicht ook daadwerkelijk invulling te geven. Vroegtijdig met elkaar in gesprek komen helpt om de achterliggende waarden en perspectieven beter te kunnen afwegen. Deze voorkantbenadering geeft ruimte voor verkenning, visieontwikkeling en een gezamenlijk referentiekader en draagt bij aan onderling vertrouwen (Van Dijk & Goodijk, 2019).

Strategisch partnerschap kan helpen de opgave van de onderwijsorganisatie centraal te (blijven) stellen, complexiteit en diversiteit het hoofd te bieden en de brugfunctie tussen organisatie en maatschappelijke omgeving te versterken. Strategisch partnerschap brengt ook dilemma’s met zich mee: de adviesrol en de toezichtsrol komen dicht bij elkaar te liggen. Het risico van ‘meebesturen’ loert om de hoek. Dit vraagt constante aandacht voor rolzuiverheid en reflectie op het handelen.

De wijze waarop het intern toezicht zich verhoudt tot het bestuur wordt vastgelegd in een toezichtkader. In dit document wordt de visie op toezicht geëxpliciteerd, evenals de onderwerpen waar het toezicht zich op richt, gekoppeld aan normen om te bepalen wanneer het goed gaat met de onderwijsorganisatie en de wijze waarop het toezicht wordt vormgegeven (B&T, 2020). Een toezichtkader is een belangrijk instrument om bij te dragen aan heldere wederzijdse verwachtingen tussen bestuur en toezicht. De definitie van en normen voor kwaliteit die gesteld zijn kunnen in het toezichtkader worden

opgenomen. Het is de verantwoordelijkheid van de intern toezichthouder een toezichtkader op te stellen.

De bestuurder kan vanuit zijn rol wel actief het gesprek met het intern toezicht aangaan over toezicht op de onderwijskwaliteit, om zo de wederzijdse verwachtingen op tafel te krijgen.

Informatievoorziening en driehoeken

Voor effectief samenspel tussen bestuur en toezicht is informatievoorziening cruciaal. Er is per definitie sprake van een informatie-asymmetrie, waarbij de bestuurder meer informatie heeft (inherent aan zijn rol en positie in de organisatie) dan de intern toezichthouder (inherent aan onafhankelijk toezicht op een zekere afstand). Om zich een oordeel te kunnen vormen over de onderwijskwaliteit heeft het intern toezicht informatie nodig. Doorgaans komt deze informatie van de bestuurder. Het is echter niet zo eenvoudig om te bepalen welke informatie het intern toezicht nodig heeft en op welk moment. Het is verstandig om hierover goede afspraken te maken. Een heldere, gezamenlijke definitie van onderwijskwaliteit, met bijbehorende meetbare en merkbare normen, vastgelegd in een toezichtkader, vormt een goed uitgangspunt voor afspraken over informatievoorziening. Bestuur en toezicht kunnen gezamenlijk bepalen welke informatie beschikbaar en nuttig is en in een informatiekalender vastleggen wanneer deze informatie met de toezichthouder gedeeld wordt en met welk doel. Dit zorgt voor voorspelbaarheid voor zowel bestuur als toezicht.

Daarnaast kan de toezichthouder informatie over de onderwijskwaliteit en onderwijsontwikkeling (ook meer kwalitatieve informatie) vergaren via andere bronnen, door gebruik te maken van zogenoemde driehoeken (WRR, 2014). Werken met driehoeken wil zeggen dat de intern toezichthouder contact heeft met andere partijen binnen (en eventueel buiten) de organisatie dan alleen het bestuur. De hoofdlijn blijft de verbinding tussen bestuur en intern toezicht. Daarnaast legt het intern toezicht af en toe verbinding met derde partijen. Te denken valt hierbij aan het halfjaarlijkse gesprek met de MR, een gesprek met de controller of het stafhoofd, het afleggen van schoolbezoeken en/of aanwezigheid bij vieringen, gesprekken met (groepjes) directeuren, de ouderraad et cetera. Intern toezichthouders kunnen bijvoorbeeld regelmatig een schoolbezoek houden waarin zij met directeur en leraren het gesprek kunnen voeren over de uitvoering en het realiseren van onderwijskwaliteit en de dilemma's die dit met zich meebrengt. Ook van de inhoud en de kwaliteit van het halfjaarlijkse overleg met de GMR kan werk gemaakt worden, juist door onderwijskwaliteit en ontwikkeling op de agenda te zetten. Overleg met derde partijen kan in goed overleg plaatsvinden, al dan niet in bijzijn van het bestuur. De afstemming daarover met het bestuur is van groot belang; de lijn tussen bestuur en toezicht moet immers de primaire lijn blijven. Als deze relatie bij het aangaan van contacten met derde partijen uit het oog verloren wordt, kan dit zorgen voor wantrouwen en polarisatie. Tevens moet voor alle partijen heel duidelijk zijn wat het doel van het contact is en dat met het intern toezicht geen zaken kunnen worden gedaan.

Interventies

Wanneer de onderwijskwaliteit op een school of binnen het bestuur ondermaats is, heeft de intern toezichthouder diverse interventiemogelijkheden. De

toezichthouder kan verbetertrajecten volgen door vragen te stellen en tussentijdse rapportages te vragen.

Indien dit niet het gewenste resultaat oplevert, kan de toezichthouder een opdracht formuleren voor het bestuur of overgaan tot zwaardere maatregelen, zoals zelfstandig onderzoek laten uitvoeren of harde prestatie-eisen stellen aan het bestuur. Een uitgebreide interventieladder is beschreven door B&T (2020).

Opbrengst bijeenkomsten

Definiëren

Tegen de rol van de intern toezichthouder bij het definiëren van goed onderwijs wordt verschillend aangekeken. Met name vanuit identiteit ziet men hier een rol voor hen weggelegd. Ook hebben veel besturen afspraken met hun toezichthouder over de aspecten van kwaliteit waar de toezichthouder naar kijkt. Dit beperkt zich regelmatig tot meetbare cijfers in kwartaalrapportages en het delen van onderzoeksverslagen van inspectie en audits. Sommige bestuurders hebben met hun toezichthouders een gezamenlijke definitie van onderwijskwaliteit vastgesteld en daaraan indicatoren gekoppeld die gemonitord en besproken worden. Deze afspraken kunnen worden vastgelegd in een toezichtkader.

Werken met een toezichtkader

Het toezichtkader is bij voorkeur een compact en dynamisch document, dat actief gebruikt wordt bij vergaderingen en bovendien kan worden aangepast als de tijd daarom vraagt. Afspraken en uitspraken over uitgangspunten en indicatoren dienen immers mee te evolueren met de organisatie.

Sommige toezichthouders zijn actief betrokken bij het formuleren van nieuw strategisch beleid, waarvan uitspraken over goed onderwijs en onderwijsontwikkeling doorgaans belangrijke pijlers zijn. De mate van betrokkenheid van de toezichthouder vormt hierbij een dilemma. Enerzijds kan het intern toezicht juist een maatschappelijk, breed perspectief inbrengen, door de verbinding van de toezichthouders met de samenleving. Anderzijds ontstaat hier het dilemma van meebesturen en/of als toezichthouder later het eigen vlees moeten keuren.

Toezichtsdilemma

Kun je als toezichthouder nog kritisch zijn op beleid dat je zelf hebt meeontwikkeld? Kan en mag een bestuurder afwijken van input die door de toezichthouder gegeven is? Het verdient in elk geval aanbeveling om hier duidelijke afspraken over te maken, zodat de status van het gesprek helder is. Op deze manier wordt er onderscheid gemaakt tussen toezicht vooraf en toezicht achteraf.

Zicht hebben en verantwoorden

Hoewel men vindt dat het thema onderwijskwaliteit een plek moet hebben op de agenda van de intern toezichthouder, en dit doorgaans ook het geval is, kijken deelnemers verschillend aan tegen de wijze waarop. In toenemende mate wordt gewerkt met een toezichtcommissie die zich richt op de onderwijskwaliteit. Een dergelijke portefeuillevordering geeft de mogelijkheid om enkele leden dieper in te laten gaan op de onderwijskwaliteit, vaker de dialoog te voeren met bestuur en stakeholders, en hun medetoezichthouders daarover te informeren. Tegelijk wordt er gesteld dat juist onderwijs, als kerntaak van de organisatie, een zaak van álle toezichthouders moet zijn. Ook wanneer er gewerkt wordt met commissies blijft de verantwoordelijkheid van alle toezichthouders gelijk. In de praktijk kan dit echter anders uitpakken door het verschil in inzicht en informatie dat ontstaat.

Een andere mogelijkheid is om de onderwijskwaliteit ten minste eenmaal per jaar uitgebreid te bespreken in een themavergadering. Daarin kan aandacht zijn voor een (herdefiniëring) van de normen en ambities, duiding van de stand van zaken en visie op toekomstige (beleids)ontwikkelingen. Bestuur en intern toezicht kunnen over deze dialoog intern en extern verantwoording afleggen en afspraken maken over de wijze waarop zij dit willen vormgeven.

Deelnemers zien dat de meer waardegerichte aspecten van toezicht steeds meer aandacht krijgen. De toezichthouder ziet toe op de mate waarin het bestuur erin slaagt de maatschappelijke opgave te expliciteren, te bepalen welke waarden daarin het grootste belang krijgen en de organisatie te richten naar die waarden. Zij zoeken echter ook naar goede manieren om dit vorm te geven. Een houding waarbij de toezichthouder het bestuur vertrouwen geeft en waarbij het bestuur proactief verantwoording aflegt aan het intern toezicht wordt doorgaans als uitgangspunt gekozen door bestuurders en toezichthouders.

In het kader van het maken en onderhouden van heldere afspraken over informatievoorziening hebben deelnemers goede ervaringen met het werken met een informatiekalender, waarop duidelijk van tevoren is aangegeven welke informatie de toezichthouder krijgt, op welk moment en met welk doel. Doorgaans wordt er gewerkt met periodieke rapportages over in ieder geval bedrijfsvoeringsaspecten. Daarnaast is de afspraak dat de bestuurder de toezichthouder informeert over incidenten en onvoorziene ontwikkelingen. Inspectierapportages worden doorgaans ter informatie gedeeld. Scores van eindtoetsen vinden sommigen belangrijk en anderen juist niet.

Toezichthouders geven op verschillende manieren vorm aan de eis om ook op andere manieren informatie dienen te verzamelen over de organisatie. Er worden schoolbezoeken afgelegd, sommige toezichthouders hebben periodiek contact met de schoolleiders, toezichthouders zijn aanwezig bij vieringen et cetera. Het halfjaarlijkse gesprek tussen het intern toezicht en de GMR wordt doorgaans gevoerd, maar het is zoeken naar een goede manier om dat vorm te geven. Onderwijskwaliteit is (nog) niet vaak een prominent agendapunt. Deelnemers hechten er belang aan om heldere afspraken te maken over de status van dergelijke gesprekken, zowel met de bestuurder als met de gesprekspartners.

Schoolbezoeken

Schoolbezoeken geven ons als toezichthouder beeld en geluid bij hoe het beleid van het bestuur in de praktijk uitwerkt. De sfeer op school en het gesprek met de medewerkers geeft ons informatie over de merkbare aspecten van onderwijskwaliteit. We maken daarbij wel heel duidelijk dat met ons geen zaken kunnen worden gedaan; dat moet altijd via de bestuurder.

Interventies

Uit de gesprekken blijkt dat toezichthouders terughoudend zijn met interventies en dat interventies zich vooral bevinden op het vlak van meer informatie vragen en het gesprek aangaan. De diversiteit van mogelijkheden die staan beschreven in de literatuur wordt weinig benut. Opvallend is dat er nog weinig gericht gestuurd wordt op onderwijsresultaten door indicatoren in het toezichtkader op te nemen. Dat geldt ook voor zwaardere interventies, zoals een rechtspositionele correctie of het vernietigen van een besluit. Uiteraard zijn dit ook interventies die niet of nauwelijks nodig zouden moeten zijn. Wel bleek uit de gesprekken dat men vindt dat de diversiteit van interventiemogelijkheden scherper op het netvlies mag staan en op gepaste wijze benut mag worden.

Handreikingen

Intern toezicht kan op verschillende manier bijdragen aan de onderwijskwaliteit: door het inbrengen van het maatschappelijk perspectief en de dialoog over (het wegen van) waarden; door het inbrengen van eigen expertise; door het bevragen, stimuleren en uitdagen van de bestuurder en door voeling te houden met de uitwerking van het beleid in de praktijk.

Op basis van de literatuur en de gesprekken in de ontwikkelgroepen komen we tot de volgende handreikingen, die kunnen bijdragen aan effectief samenspel tussen bestuur en intern toezicht:

1. Hanteer een voorkantbenadering: betrek het intern toezicht bij het proces van totstandkoming van het strategisch beleid, zodat de toezichthouders weten welke kwaliteit wordt nagestreefd en betrokken zijn bij de definitie ervan. Wees scherp op de dilemma's die deze benadering met zich meeneemt. Rolzuiverheid en constante dialoog en reflectie daarop zijn daarbij essentieel, evenals afspraken over de wijze van bespreking (sparrend, besluitvormend, etc.) en de verslaglegging daarvan.
2. Zorg voor een duidelijk verband tussen de maatschappelijke opgave, het vastgestelde strategisch beleid, de definitie van goed onderwijs en leg dit vast in het toezichtkader dat door het intern toezicht wordt gehanteerd.
3. Maak heldere afspraken over de mate van verantwoording en monitoring die het intern toezicht verwacht, en over de wijze waarop zij op de hoogte willen worden gehouden van ontwikkelingen en problemen op het terrein van kwaliteit. Een informatiekalender is hierbij een belangrijk hulpmiddel dat de wederkerigheid van informatie verstrekken en informatie vragen bevordert.
4. Creëer/kies een overlegvorm waarin de ontwikkelingen en dilemma's binnen het bestuur in een veilige sfeer kunnen worden besproken,

bijvoorbeeld met de voorzitter of in de commissie-onderwijskwaliteit. Bepaal daarbij wat er geagendeerd zou moeten worden voor de vergadering met alle toezichthouders.

5. Neem het onderdeel onderwijskwaliteit in brede zin minimaal een aantal keren per jaar op als agendapunt voor het overleg met de intern toezichthouders. Maak afspraken over de wijze waarop dit onderwerp geagendeerd wordt.
6. Wanneer er een commissie-onderwijskwaliteit is, bewaak dan dat deze commissie op dezelfde manier naar kwaliteit kijkt als waarop het beleid en de kwaliteitszorg is ingericht, zodat het gesprek in dezelfde taal gevoerd wordt. Bewaak ook dat de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van alle toezichthouders geborgd blijft.
7. Werk met driehoeken om informatie te krijgen uit andere bronnen dan de bestuurder: zet onderwijskwaliteit op de agenda bij gesprekken tussen intern toezicht en derde partijen (GMR, schoolbezoek, etc.). Borg daarbij te allen tijde de afstemming met het bestuur.
8. Maak tijdens het zelfevaluatieproces afspraken met de intern toezichthouder over passend en weloverwogen gebruik van het brede palet aan interventiemogelijkheden, afgestemd op de situatie en de gemaakte afspraken in het toezichtkader.
9. Schakel tijdig externe hulp in wanneer blijkt dat de visie op sturing, kwaliteit en/of interventies tussen bestuur en intern toezicht uiteenloopt en agendeer dit minimaal tijdens het jaarlijkse gesprek met het intern toezicht in het kader van zelfevaluatie.

Op welke wijze draagt samenspel tussen bestuur en medezeggenschap bij aan de onderwijskwaliteit?

In dit laatste hoofdstuk verkennen we de wijze waarop medezeggenschap kan bijdragen aan goed onderwijs en hoe het proces van medezeggenschap op dit gebied kan worden vormgegeven.

Literatuurverkenning

Rol medezeggenschap

Het begrip medezeggenschap verwijst in het primair onderwijs naar het geïstitutionaliseerde overleg van medewerkers en ouders met het bestuur, op organisatieniveau, met gegarandeerde (wettelijke) beïnvloedingsmogelijkheden (Goodijk, 2019). Via de medezeggenschapsraad (MR) praten ouders en personeelsleden mee over het beleid. Daarvoor heeft de (G)MR verschillende rechten, waaronder informatierecht, adviesrecht en instemmingsrecht. Deze rechten zijn vastgelegd in de Wet medezeggenschap op scholen (Wms) (zie www.infowms.nl). Het doel van medezeggenschap is om medewerkers en gebruikers te betrekken bij de beleidsontwikkeling. Daarmee worden hun perspectieven meegenomen in besluitvormingsprocessen. Het kunnen uitoefenen van invloed op beleid draagt bij aan het welzijn en de betrokkenheid van medewerkers en benadrukt het morele eigenaarschap van ouders en leerlingen.

Medezeggenschap is bedoeld om bij te dragen aan het goed functioneren van de school/de organisatie én om tegenwicht te bieden aan (de toegenomen autonomie van) het bestuur. Medezeggenschap dient bij te dragen aan een gezonde afweging van de belangen van de leerlingen, het personeel, de ouders, de leerlingen en de organisatie als geheel. (Advies 'goede medezeggenschap' in het onderwijs, geactualiseerde versie 2019)

Ouders en personeel zijn belangrijke belanghebbenden als het gaat over onderwijskwaliteit en bijbehorende doelstellingen. De medezeggenschap heeft instemmingsbevoegdheid bij verandering van de onderwijskundige doelstellingen van de school en bij vaststelling of wijziging van het schoolplan. Medezeggenschapsraden hebben sinds de jaren 90 van de vorige eeuw door verschillende wetswijzigingen toenemende bevoegdheden gekregen. Op dit moment werkt het Ministerie van OCW aan een wetsvoorstel waarmee de checks and balances rond het bestuur en de positie van de medezeggenschapsorganen in het funderend onderwijs worden versterkt, onder andere door middel van instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting.

Al te veel checks and balances kunnen echter ook leiden tot vertraging en verlamming en daarmee de bestuurlijke slagkracht beperken. Voor werkbare medezeggenschap is het daarom in de eerste plaats van belang dat de leden van de medezeggenschap rolvast handelen en niet op de stoel van bestuur of toezicht gaan zitten. Ten tweede is het belangrijk dat de medezeggenschap zich richt op het overkoepelende organisatie- en maatschappelijke belang en niet op

deelbelangen (bijvoorbeeld van medewerkers of van de school waar het kind van een medezeggenschapslid naartoe gaat). "Het gaat om de delicate balans tussen weerwerk en werkbaarheid. Wel tegenmacht, maar niet te veel hindermacht. [...] tegenkracht organiseren werkt alleen als zowel de ontvangers als de bidders van weerwerk het dilemma's karakter ervan doorzien" (WRR, 2014). De toegenomen complexiteit van bestuurlijke vraagstukken vraagt bovendien om veel deskundigheid van medezeggenschapsraden. Vooral bij grotere organisaties beschikken medewerkers en ouders niet altijd over de kennis en vaardigheden die nodig zijn om op strategisch bestuurlijk niveau te kunnen mee- en tegen-denken (WRR, 2014).

Bij de evaluatie van de Wms zijn enkele veelvoorkomende gebreken geconstateerd:

- tekortschietende communicatie en informatievoorziening;
- inadequate regeling faciliteiten en rechtsbijstand;
- overlegcultuur met rolverwarring bij de deelnemers;
- te geringe professionaliteit bij de medezeggenschapsraden.

(Advies 'goede medezeggenschap' in het onderwijs, geactualiseerde versie 2019)

Bij het vormgeven van het samenspel tussen bestuur en medezeggenschap zijn informatievoorziening, rolvastheid, deskundigheid en open dialoog dus belangrijke aandachtspunten, om zo constructieve tegenspraak en denkkraft te organiseren en daarmee de ontwikkeling van het onderwijs te bevorderen.

Samenspel bestuur en medezeggenschap

Besturen zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van de dialoog binnen de bestuurlijke gemeenschap en met medewerkers, ouders, leerlingen en externe stakeholders. Uit onderzoek van de Monitorcommissie goed bestuur PO blijkt "dat het organiseren van kritische medezeggenschap in verhouding het grootste vraagstuk is waar deelnemende besturen tegenaan lopen in de interne verantwoording. Slechts een minderheid van de respondenten ervaart constructieve input of tegenspraak te krijgen van medezeggenschapsorganen. Het percentage dat constructieve input krijgt van personeel en schoolleiders, buiten de medezeggenschap om, ligt veel hoger." (Monitorcommissie, 2019). Het effectief vormgeven van het samenspel tussen bestuur en medezeggenschap is dus een belangrijk vraagstuk. Hoe kan het proces van medezeggenschap zo worden vormgegeven dat ouders en medewerkers in positie zijn om constructief input te leveren en zo bij te dragen aan goed beleid?

Recentelijk wordt er gepleit voor meer aandacht voor andere vormen van inspraak, omdat deze in hun timing en organisatievorm vaak beter aansluiten bij de belangen van betrokkenen. Medezeggenschapsraden op scholen hebben dan vooral een rol in het actief betrekken van medewerkers, ouders, leerlingen en andere belanghebbenden bij besluitvorming op lokaal niveau. De controlerende en adviserende rol van gemeenschappelijke medezeggenschapsraden zou vooral betrekking moeten hebben op het kunnen bewaken van de kwaliteit van de dialoog tussen het bestuur en interne en externe stakeholders (Monitorcommissie, 2019). Om de deskundigheid van de medezeggenschap te bevorderen kan gedacht worden aan een kleine kernraad, waarvan de leden geworven worden op grond van een stevig profiel, zodat de raad kan beschikken

over specifieke kennis en vaardigheden. Deze kernraad neemt de formele strategische medezeggenschap voor zijn rekening en organiseert inspraak en participatie op deelthema's en in vernieuwende vormen. De focus moet komen te liggen op elkaar versterkende gremia en activiteiten. Dialoog en relevante verbindingen met stakeholders staan centraal in deze benadering van medezeggenschap en participatie (Goodijk, 2019).

De bestuurder kan vanuit zijn verantwoordelijkheid voor dialoog en verantwoording met de MR in gesprek gaan over de wijze waarop medezeggenschap en participatie worden vormgegeven. Daarbij zijn aandacht voor en afspraken over houding, rollen en taken van essentieel belang. Hoe willen bestuur en medezeggenschap met elkaar omgaan? Hoe kunnen zij elkaar versterken? Hoe wordt de verbinding met de organisatie en met externe stakeholders gelegd? Op welke wijze komt onderwijskwaliteit als thema aan bod?

Ook hier zijn driehoeken een nuttige invalshoek. De MR kan vanuit zijn rol participatie en betrokkenheid met verschillende stakeholders organiseren. Het thema onderwijskwaliteit leent zich bij uitstek voor het gesprek met ouders en leerlingen: wat vinden zij, nu, goed onderwijs? Ook in het gesprek met de interne toezichthouder kunnen verschillende perspectieven bij elkaar gebracht worden, waardoor het thema onderwijskwaliteit in al zijn complexiteit onderzocht en besproken kan worden.

Opbrengst interviews

Samenspel bestuur - GMR

Effectief samenspel tussen bestuur en GMR is volgens de deelnemers gebaat bij een voorkantbenadering.

Voorkantbenadering

"Belangrijke onderwerpen, zoals een nieuwe koers of nieuw beleid, staan al in het stadium van menings- en planvorming op de agenda van het dagelijks bestuur (DB) en vervolgens de GMR. Dat levert draagvlak op bij de GMR en het bestuur kan de deskundigheid en het perspectief van de leden van de medezeggenschapsraad benutten. Deze benadering vergemakkelijkt ook het proces van instemming geven. Als je al zover bent meegenomen en samen hebt nagedacht, is het een kwestie van een handtekening zetten. Je bent zo diepgaand betrokken geweest dat je geen vragen meer hoeft te stellen."

Dit neemt ook een risico met zich mee: de GMR moet onafhankelijk kunnen blijven en niet 'medeplichtig' worden. Essentieel daarbij is helderheid vanuit het bestuur over rolzuiverheid en over wat er gedaan wordt met input die de GMR geeft. Dit geldt evenzeer voor duidelijkheid over de bevoegdheid van de GMR bij bepaalde thema's. Het helpt om die duidelijkheid van tevoren (voor het bespreken) al te hebben. Zorgvuldig agenda-overleg tussen bestuur en GMR kan daarbij helpen. Dergelijke aandacht voor de verschillende rollen schept heldere verwachtingen. Van formele bevoegdheden wordt zo min mogelijk gebruikgemaakt. Als het proces goed gelopen is, is juridisering niet nodig. De bestuurders organiseren de dialoog en stimuleren de GMR om ook de MR'en en

andere stakeholders erbij te betrekken. Zo wordt opgehaald wat goed onderwijs betekent voor de regio, wordt er een brede betrokkenheid georganiseerd en worden frisse inzichten verkregen.

Een van de sleutelfactoren die genoemd worden is het werken met een DB van de GMR, dat korte lijntjes onderhoudt met het bestuur. Maandelijks en tussentijds contact, gezamenlijk agendaoverleg en mogelijkheid voor sparring worden als toegevoegde waarde gezien van het werken met een DB. Bovendien biedt het de mogelijkheid om in een kleine, veilige setting te reflecteren op vergaderingen en processen. Informeel contact zorgt voor een persoonlijke relatie en wederzijds vertrouwen. Het DB stuurt tevens het verdere proces van medezeggenschap aan.

Commissies

Wij werken als GMR met commissies die zich verdiepen in een bepaald thema, zoals onderwijskwaliteit of financiën. De commissie houdt op dat thema vinger aan de pols bij het bestuur en is daarop benaderbaar voor ouders en medewerkers. De commissie zorgt ook voor voldoende deskundigheid op het thema. Zo zorgen we voor kwalitatief sterke medezeggenschap op de belangrijke beleidsdomeinen.

Sterk medezeggenschap is gebaat bij continuïteit. Veel wisselingen in bestuur en (G)MR werken belemmerend voor het samenspel, doordat er steeds opnieuw geïnvesteerd moet worden in vertrouwen en elkaar kennen. Langdurig samenwerking is bevorderlijk, omdat men dan weet wat men aan elkaar heeft. Bij vacatures in de GMR kan het bestuur (en het stafbureau) helpen bij het werven van nieuwe leden door hun communicatiekanalen in te zetten. Ook op die manier draagt het bestuur bij aan de verantwoordelijkheid voor krachtige medezeggenschap.

Effectief samenspel tussen bestuur en medezeggenschap is bovenal gebaat bij constructieve samenwerking vanuit een gemeenschappelijk doel. Daarbij mag de (G)MR proactief zijn, vragen stellen en onderwerpen op de agenda zetten.

Houding

“Niet met de rug naar elkaar toe staan, maar naast elkaar werken aan hetzelfde doel: goed onderwijs voor de kinderen. Daar kunnen polarisatie en ‘wij-zij-denken’ niet bij horen. Maar het mag natuurlijk weleens knetteren, er mag sprake zijn van professioneel schuren.”

Onderwijskwaliteit kan op verschillende manieren op de agenda komen. Zo kunnen aan de hand van het jaarverslag onderwerpen voor het komende jaar worden vastgesteld. Daarnaast worden rapportages gedeeld, bijvoorbeeld over de voortgang en opbrengst van beleidsinitiatieven (zoals intervisietrajecten of de ontwikkeling van passend onderwijs). Ook wordt de reguliere kwaliteitscyclus op scholen gevolgd en worden analyses daarvan op bovenschools niveau besproken. Documenten die op de agenda komen zijn bijvoorbeeld opbrengsten van visitaties

en audits, en de resultaten van tevredenheidsonderzoek. De GMR kan tevens betrokken zijn bij bijvoorbeeld het inrichten van het tevredenheidsonderzoek.

Samenspel GMR - MR

De geïnterviewde GMR'en besteden veel aandacht aan het coördineren van brede medezeggenschap en participatie en professionalisering van de medezeggenschap. Het DB heeft daarin een sturende rol. Verslagen van de GMR, actualiteiten en nuttige informatie worden gedeeld via een digitaal platform voor alle medezeggenschapsleden.

Participatie en kennisdeling

Er wordt jaarlijks een MR-event georganiseerd waarvoor alle medezeggenschapsraden worden uitgenodigd. We organiseren ook onderling contact tussen de GMR en de MR-en. Elk GMR-lid is gekoppeld aan twee medezeggenschapsraden als contactpersoon voor vragen. Er worden themabijeenkomsten georganiseerd, waarvoor vaak ook bestuur en directeuren worden uitgenodigd.

Kennismaking en kennisdeling tussen voorzitters en secretarissen van de medezeggenschapsraden wordt gestimuleerd door bijeenkomsten te organiseren. De GMR investeert in een gezamenlijk cursusaanbod voor leden van de medezeggenschap en stimuleert deelname aan bijvoorbeeld het WMS-congres.

De GMR'en geven ook aan dat zij contact leggen met de schoolleiders. Tevens is er het halfjaarlijkse contact met de intern toezichthouder. Dit contact kan worden benut om elkaar te leren kennen, zodat ook hier de lijntjes kort zijn. Gelijkwaardigheid vanuit verschillende rollen is daarbij belangrijk. Evenals het afpellen van die verschillende rollen, zodat de wederzijdse verwachtingen op tafel komen. Ook hier is het van belang het gezamenlijke doel als uitgangspunt voor ogen te houden. De bestuurder is soms aanwezig, maar wordt altijd (achteraf) geïnformeerd over de opbrengst van het overleg. Overigens bestaan er verschillende visies op het eigenaarschap van het overleg tussen GMR en intern toezicht. Het initiatief kan gelegd worden bij de toezichthouder, vanuit diens opdracht om informatie uit andere bronnen te halen, maar het kan ook vanuit een gezamenlijk eigenaarschap komen. In dat laatste geval komt de agenda tot stand in samenspraak tussen bestuur en GMR en kan ook het voorzitterschap gerouleerd of gedeeld worden.

Handreikingen

Effectief samenspel tussen bestuur en medezeggenschap rondom onderwijskwaliteit is gebaat bij heldere roloppvatting, deskundigheid, korte lijntjes en constructief mee- en tegendenken vanuit het overkoepelend perspectief.

De volgende handreikingen kunnen bijdragen aan effectief samenspel tussen bestuur en medezeggenschap:

1. Wees als bestuur van tevoren helder over de rol en bevoegdheid van de GMR bij verschillende thema's; bied ruimte om hierover in dialoog te gaan om de grenzen en verwachtingen te verkennen.
2. Voorkom polarisering door naast elkaar te werken, vanuit het gemeenschappelijke doel voor goed onderwijs, maar wel vanuit de eigen rol: medezeggenschap volgt zeggenschap. Reflecteer of het in de praktijk lukt om vanuit deze houding te werken. Stimuleer openheid en professioneel schuren.
3. Bevorder de strategische deskundigheid van de GMR door te werken met een dagelijks bestuur of een kern-GMR, waarvan de leden geworven zijn aan de hand van een stevig profiel. Onderhoud korte lijntjes, met informele contacten, tussen bestuur en GMR.
4. Stimuleer professionalisering van de GMR en adviseer de GMR om een regierol in het contact met en de professionalisering van de medezeggenschapsraden op zich te nemen.
5. Bevorder de verantwoordelijkheid van de GMR voor de organisatie van brede medezeggenschap en participatie en het voeren van de horizontale dialoog.
6. Betrek de GMR zo vroeg en volledig mogelijk bij de totstandkoming van het strategisch beleid en de definiëring van de onderwijskwaliteit die binnen het bestuur wordt nagestreefd. Bewaak bij vroegtijdig betrekken van de GMR bij beleidsontwikkelingen dat de GMR niet 'medeplichtig' wordt en dat de tegenspraak niet verzwakt wordt.
7. Zorg voor een adequate kwaliteitskalender waarin op bovenschools niveau informatie vanuit de scholen wordt verzameld; deel de analyse in grote lijnen met de GMR, evenals de belangrijkste acties die worden ondernomen om het onderwijs te verbeteren en problemen aan te pakken. Informeer de GMR doorlopend over de opbrengst van beleidsinitiatieven en activiteiten gericht op (o.a.) onderwijsontwikkeling.
8. Stimuleer contact tussen alle leden van de bestuurlijke gemeenschap door GMR, directeuren, intern toezicht en bestuur regelmatig met elkaar in contact te brengen rondom een thema (bijv. onderwijskwaliteit).

Nabeschuwing

We begonnen met de vraag: 'Hoe kan effectief samenspel tussen bestuur, intern toezicht, medezeggenschap en schoolleiding bijdragen aan de onderwijskwaliteit?'

Zowel het literatuuronderzoek als de gesprekken in de ontwikkelgroepen laten zien dat er niet zoiets bestaat als één gouden aanpak. Sturen op goed onderwijs is een cyclisch proces, waar vele actoren bij betrokken zijn. Het samenspel tussen deze actoren kan geregisseerd worden door verwachtingen helder te hebben en duidelijke afspraken te maken over hoe het proces van samenspel wordt vormgegeven. Door samen te werken vanuit de maatschappelijke opgave en het gemeenschappelijke doel van de organisatie kan ieder vanuit zijn eigen rol een waardevolle bijdrage leveren aan de kwaliteit van het onderwijs. Dit vraagt om verbinding met de maatschappij, een stevige regierol van het bestuur, een heldere visie op goed onderwijs en om goede, rolzuivere, professionele relaties tussen de verschillende spelers.

Bronnen

- B&T Organisatieadvies, (2020). *Whitepaper: Intern toezicht op de onderwijskwaliteit in het primair onderwijs*.
- Biesta, G.J.J. (2012). *Goed onderwijs en de cultuur van het meten*. Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers
- Biesta, G.J.J. (2015). *Het prachtige risico van onderwijs*. Culemborg: Uitgeverij Phronese.
- Boutellier, H. (2016). *Beter toezien: Over de maatschappelijke waarde van het onderwijs en het belang van toezicht daarop*. Zoetermeer: VTOI-NVTK
- Commissie Meurs (2013). *Professionalisering van besturen in het primair onderwijs*. Utrecht: PO-Raad.
- Dael, van H. & Hooge, E.H. (2013). *Werkkader 'Sturen op kwaliteit'*. Utrecht: PO-Raad.
- Dijk, van G., Eijbergen, van R. & Goodijk, R. (2019). *Toezicht houden voorbij de codes*. Goed Bestuur & Toezicht, No 2.
- Frissen, P., van der Steen, M., Noordegraaf, M., Hooge, E., & de Jong, I. (2016). *Autonomie in afhankelijkheid: Verbeteren van onderwijskwaliteit via krachtige koppelingen*. Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NWO).
- Goodijk, R. (2014). *Strategisch partnerschap gestalte geven; de relatie tussen bestuur en toezicht binnen onderwijsinstellingen*. Woerden: Verus
- Goodijk, R. (2017). *Strategisch partnerschap, wat is wijsheid? Over bestuur en toezicht in het semi-publieke domein*. Assen: Koninklijke van Gorcum
- Goodijk, R. (2019). *Op zoek naar nieuwe verbindingen. Essay over de toekomst van de medezeggenschap*. Amsterdam: Het Zijlstra Center, VU Amsterdam
- Hendriks, S. & Breekveldt, J. (2016). *Toezicht op strategie(vorming): Over het samenspel tussen besturen en intern toezicht binnen het primair onderwijs*. Utrecht: PO-Raad.
- Honingh, M. E., Ruiters, M. N., & Thiel, S. V. (2017). *Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs-Nederlands exceptionalisme?*. Nijmegen: Institute for Management Research, Radboud University.
- 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.

Inspectie van het Onderwijs (2017). *Onderzoekskader 2017 voorschoolse educatie en primair onderwijs*; versie per 1 augustus 2020

Inspectie van het Onderwijs (2020). *De staat van het onderwijs 2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

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

Lückerath-Rovers, M. (2014). *Bouwstenen voor high performing boards*. Tilburg: Tilburg University.

McKinsey & Company (2020). *Een verstevigd fundament voor iedereen*.

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

Wassink, H. (2019). *Goed bestuur is iets voor iedereen, voorpublicatie*. Verkregen via <https://www.hartgerwassink.nl/wp-content/uploads/2019/10/Goed-bestuur-is-iets-voor-iedereen.pdf>

WRR (2014). *Van tweeluik naar driehoeken; versterking van checks and balances bij semipublieke organisaties*. Amsterdam: AUP