

---

## **De rol van het bestuursverslag bij het verkrijgen van inzicht in de besteding van onderwijsgeld**

---

*Een kwalitatief onderzoek naar de wijze waarop onderwijsbesturen in het funderend onderwijs een koppeling tussen doel en middel kunnen aanbrengen in bestuursverslagen.*

***Naam auteur:***

N.P. Munoz Balvi

***Naam Begeleider EUR:***

dr. H.L. Klaassen

***Studentnummer:***

487389

***Naam Tweede Lezer:***

dr. J.L.M. Hakvoort

***Datum:***

28 februari 2020

***Naam Begeleider OCW:***

B.K. van Zanen

**ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM**

Burgemeester Oudlaan 50

3062 PA, Rotterdam

Erasmus School of Social and Behavioral Sciences

Master Publiek Management

**MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Rijnstraat 50

2515 XP, Den Haag

Directie Financieel Economische Zaken

Afdeling Begroting & Concern



*“Wij maken hier geen Coca-Cola hè.”*

*Kees Snippert*

## VOORWOORD

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie “*De rol van het bestuursverslag bij het verkrijgen van inzicht in de besteding van onderwijsgeld*” uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Met deze scriptie rond ik de master Bestuurskunde- Publiek Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam af. Met het afronden van deze master komt een einde aan mijn studententijd. Dat is een heel bijzondere gewaarwording.

Deze scriptie is het resultaat van de kennis die ik de afgelopen acht jaar heb opgedaan. Acht jaren waarin ik veel heb geleerd, waarin alles zeker niet altijd van een leien dakje ging, jaren die mij altijd zullen blijven. En deze tijd heb ik afgesloten in het mooie Rotterdam. Zoals door de Hermes House Band zo mooi gezongen: *stad zonder franje, zonder goud, zonder champagne*. Een stad die bij mij past. Want net als Rotterdam heb ik het altijd moeten hebben van hard werken. Nu ik terugdenk aan deze mooie jaren, aan deze herinneringen, raak ik ontroerd. Deze tijd vervult mij met geluk en trots.

Eerst gaat mijn dank uit naar Henk Klaassen. Voor alle feedbackmomenten, het waren er veel en ze waren hard nodig. Hard nodig maar ook leuk, we bespraken meer dan alleen mijn onderzoek. Het laatste jaar heb ik doorgebracht in Den Haag op het ministerie. De kans om hier te werken aan het afstuderen werd mij geboden door Ber van Zanen. Iemand van wie ik heel veel heb geleerd. Niet alleen over het werk binnen een ministerie en de politieke dynamiek daaromheen maar ook als mens. Voor de kans, voor alles wat ik heb geleerd, ben ik Ber ontzettend veel dank verschuldigd. Ook gaat enorm veel dank uit naar Marloes Kingma. Dank voor de hulp bij mijn scriptie en de ruimte die ik van haar heb gekregen om mee te werken aan allerlei dossiers. Maar ook bewondering voor het werk dat je doet en vooral hoe je dat doet, daarvoor heb ik veel ontzag. Roline Kamphuis bedank ik ook voor alle hulp bij de dataverzameling, die had ik hard nodig! ‘Rosokempi’ wat heb ik een ontzettend leuke tijd door jou gehad, dank! En tot slot, Chantal Klaver, ieder mens kan wat leren van jou, zo ook ik. Heel veel bewondering voor de mens die jij bent en het positieve dat altijd leidend is. In ‘onze kamer’ 03.115 was het met alle ‘*amigo*’s’ eigenlijk elke dag feest.

Tot slot wil ik mijn familie bedanken. Want al die acht jaren heb ik hun ondersteuning en de nodige motivatie gehad. Het is gelukt! Vlak voor het begin van mijn studietijd ontmoette ik Britt en vlak voordat deze tot een eind kwam werd zij mijn liefde. Ook aan jou dank ‘Brittje’, dat: ‘moet je niet aan je scriptie’, heeft geholpen! *Besos para ti!*

Zonder deze mensen was het simpelweg niet gelukt, ik wil graag dat u dat weet.  
Veel leesplezier!

*Rotterdam, 28 februari 2020*  
Nicolas Muñoz Balvi

## SAMENVATTING

Met de invoering van de lumpsum als bekostigingsmodel voor scholen werd de transitie naar een meer samenwerkende overheid ook zichtbaar binnen het Nederlandse onderwijsbestel (Karsten & Meijer, 1999; Nandamuri & Rao, 2012). De lumpsum biedt onderwijsbesturen verregaande vrijheid om financiële middelen naar eigen inzichten alloceren. Door de verregaande vrijheid om geld zelf te alloceren en de decentralisatie van bevoegdheden zijn de politiek en de democratie op afstand komen te staan (Biesta, 2004; Papadopoulos, 2007; Bronneman-Helmers, 2011; Hooge, Burns, & Wilkoszewski, 2012; Hooge & Honingh, 2014; Algemene Rekenkamer, 2015; Onderwijsraad, 2018). Het zicht op de wijze van besteding door onderwijsbesturen is door de autonomie vervaagd. Politici worden verantwoordelijk gehouden voor de staat van het onderwijs en bij tekortkomingen daarvan mogelijk afgerekend tijdens verkiezingen (Biesta, 2004; Papadopoulos, 2007; Bronneman-Helmers, 2011; Hooge et al., 2012; Hooge & Honingh, 2014). De afgelopen jaren is er sprake van aanhoudende onvrede over het funderend onderwijs (Onderwijsinspectie, 2018a). Voorbeelden van deze onvrede zijn de vele stakingen door docenten als gevolg van het lerarentekort, de hoge werkdruk en de salariering (Algemene onderwijsbond, 2019; de Volkskrant, 2017; OECD, 2017). Politici dragen verantwoordelijkheid voor het oplossen van deze problematiek hetgeen veelal gebeurt door middelen beschikbaar te stellen. Deze middelen worden veelal toegevoegd aan de lumpsum waardoor de middelen niet meer kunnen worden gevolgd. Tegelijk lijkt de onvrede niet te zijn weggenomen. Onderwijsbesturen leggen verantwoording af over de wijze waarop zij hun middelen aanwenden door middel van een jaarverslag. Het beschrijvende onderdeel van zo'n jaarverslag betreft het bestuursverslag. De Algemene Rekenkamer (2015) en de Onderwijsraad (2018) stelden in haar onderzoeken vast dat in de huidige bestuursverslagen geen koppeling wordt gelegd tussen doelen en middelen waardoor de besteding van middelen niet kan worden gevolgd. Dit onderzoek is uitgevoerd om te achterhalen op welke wijze een koppeling kan worden gelegd tussen doelen en middelen binnen het bestuursverslag opdat beter inzichtelijk wordt op welke wijze middelen in het funderend onderwijs worden besteed. Hierbij stond de volgende vraag centraal:

*Op welke wijze kan de verantwoordingsinformatie in bestuursverslagen van schoolbesturen uit het funderend onderwijs worden vormgegeven binnen het stelsel van lumpsum financiering zodat deze de koppeling tussen middelen en doelen beter inzichtelijk maakt?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is allereerst de relevante theorie omtrent dit onderwerp verzameld en geanalyseerd. Voor de beantwoording zijn 50 bestuursverslagen uit het funderend onderwijs geanalyseerd en zijn interviews gehouden met onderwijsbesturen en sectororganisaties. Op basis van de analyse is de huidige invulling in kaart gebracht en zijn de redenen daarvoor achterhaald. Uit de analyse zijn bevindingen naar voren gekomen die hebben geleid tot aanbevelingen.

## **Regeling jaarverslaggeving**

Uit dit onderzoek blijkt dat schoolbesturen binnen het funderend onderwijs op zeer verschillende wijze vormgeven aan hun bestuursverslag. Binnen bestuursverslagen is op dit moment geen koppeling te vinden tussen doel en middel. Er is behoefte aan specifiekere informatie over de genoemde onderwerpen in de huidige regeling jaarverslaggeving waardoor duidelijk wordt welke informatie OCW van de onderwijsbesturen verwacht.

1. Het aanscherpen van de eisen binnen de regeling jaarverslaggeving en handreiking bestuursverslag kan bijdragen aan een verbeterd inzicht in de wijze waarop onderwijsbesturen binnen het funderend onderwijs hun middelen aanwenden.

## **Betrekken onderwijsveld**

Onderwijsbesturen hechten veel waarde aan de vrijheid om beleid op te stellen naar eigen inzichten. Hiermee spelen zij in op lokale behoeften. Bij het aanscherpen van de verantwoordings-eisen dienen onderwijsbesturen betrokken te worden. Om de informatiebehoefte van OCW en de politiek te borgen alsmede ruimte te laten voor het lokale verhaal is het identificeren van landelijke en lokale thema's een mogelijkheid. Een gestandaardiseerd format zou daarom soelaas kunnen bieden. Het is belangrijk dat het onderwijsveld betrokken wordt bij het opstellen van een dergelijk format.

2. Het verduidelijken van de informatiebehoefte kan mede worden georganiseerd door binnen de regeling en handreiking explicieter te benoemen welke informatie verwacht wordt. Onderwijsbesturen hebben allen aangegeven het belangrijk te achten dat binnen het bestuursverslag ruimte blijft voor lokale thema's. Om aan de informatiebehoefte van OCW en de politiek te voldoen en ruimte te laten voor het lokale verhaal is een opdeling naar landelijke en lokale thema's binnen het bestuursverslag een optie. Om te komen tot een goede set van landelijke thema's kunnen werkgroepen worden opgezet.

Eisen omtrent het bestuursverslag worden door onderwijsbesturen als zeer vergankelijk ervaren. OCW kan jaarlijks aanvullende eisen stellen aan de verantwoording. Hierdoor worden de huidige eisen als inconsistent ervaren door onderwijsbesturen.

3. Naast het identificeren van landelijke en lokale thema's door middel van werkgroepen zouden deze ook kunnen worden ingezet wanneer OCW voornemens is de eisen omtrent de verantwoording te wijzigen. Een belangrijke constatering hierbij is dat een consistente informatie-vraag het draagvlak voor de verantwoording onder onderwijsbesturen kan vergroten. Het is daarom belangrijk dat OCW zich voor een langere tijd committeert aan de verantwoordingseisen die zijn opgesteld in samenwerking met het onderwijsveld.

### **Analyse bestuursverslagen door OCW**

Uit dit onderzoek is gebleken dat onderwijsbesturen niet inzichtelijk hebben op welke wijze OCW de bestuursverslagen analyseert. De differente inhoud van de huidige bestuursverslagen maakt dat deze zich op dit moment slecht lenen voor een goede analyse. Standaardisatie naar landelijke en lokale thema's biedt dan ook handvatten voor een verbetering van de analyse. Uit dit onderzoek is gebleken dat onderwijsbeleid niet altijd in een doel-middel relatie kan worden gevat. Hiermee dient rekening te worden gehouden bij het aanscherpen van de eisen voor het bestuursverslag en de wijze waarop deze worden geanalyseerd. Een belangrijke notie hierbij is dat dan ook om te expliciteren welke doelen kunnen worden gesteld binnen een bestuursverslag en in hoeverre een verbinding kan worden gelegd tussen doelen middel.

4. Het standaardiseren van verantwoordingsinformatie binnen bestuursverslagen biedt handvatten voor de analyse. Het is belangrijk dat OCW ruimte laat voor de complexiteit van onderwijsbeleid. De vele factoren die afhankelijk zijn van onderwijsprestaties maken dat niet altijd kan worden achterhaalt in hoeverre doelen zijn bereikt en welke investering daarmee is gemoeid. In de werkgroep waarbinnen thema's worden geïdentificeerd zou daarom ook moeten worden gezocht naar een goede balans tussen doelen die aan middelen kunnen worden gekoppeld en doelen waar dat in mindere mate het geval is.

Het aanscherpen van de eisen binnen de regeling jaarverslaggeving en de handreiking bestuursverslag dient tot stand te komen in samenspraak met het onderwijsveld. Wanneer de politiek en OCW zich voor een langere periode committeren aan een set afspraken, daarbij ruimte laten voor het lokale verhaal en begrip hebben voor het feit dat niet alle middelen te herleiden zijn naar een doel, zal dit leiden tot een betere invulling van bestuursverslagen door onderwijsbesturen.

*Afstudeerscriptie ter verkrijging van de graad Master of Science (MSc.)*



# INHOUDSOPGAVE

<b>1. INLEIDING</b>	<b>11</b>
1.1 INTRODUCTIE	11
1.2 AANLEIDING VOOR DE STUDIE	11
1.3 PROBLEEMSTELLING	14
1.3.1 Doel van het onderzoek	14
1.3.2 Centrale vraag	14
1.3.3 Deelvragen	14
1.4 THEORIE	15
1.5 RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK	15
1.5.1 Maatschappelijke relevantie	15
1.5.2 Wetenschappelijke relevantie	15
1.6 LEESWIJZER	16
<b>2. DE PRESUMPTIE VAN VERANTWOORDING EN VERANTWOORDINGSINFORMATIE</b>	<b>16</b>
2.1 VERANTWOORDING	17
2.1.1 Het begrip verantwoording	17
2.1.2 Publieke verantwoording	18
2.1.3 Het veranderende gezicht van publieke verantwoording	19
2.2 THE ACCOUNTABILITY GAP	21
2.2.1 Problemen met verantwoording: the Accountability gap	22
2.2.2 Accountability gap op schoolniveau	24
2.3 HET OVERBRUGGEN VAN THE ACCOUNTABILITY GAP EN DE ROEP OM INFORMATIE	26
2.3.1 Prestatiemeting	26
2.3.2 De roep om informatie	29
2.3.3 Eisen aan het bestuursverslag	30
2.4 WERKHYPOTHESEN	32
<b>3. METHODE VAN ONDERZOEK</b>	<b>32</b>
3.1 ONDERZOEKSONTWERP	33
3.2 OPERATIONALISERING	33
3.2.2 Deductie	34
3.2.3 Documentanalyse	35
3.2.4 Inductie	36
3.2.5 Interviews	36

3.2.6 <i>Verzamelen van data</i>	37
3.2.7 <i>Analyse van de data</i>	38
3.3 <b>BETROUWBAARHEID &amp; VALIDITEIT</b>	38
3.3.1 <i>Betrouwbaarheid</i>	38
3.3.2 <i>Validiteit</i>	39
<b>4. FEITELIJKE BEVINDINGEN</b>	<b>40</b>
4.1 DOCUMENTANALYSE	41
4.1.1 <i>Primair onderwijs</i>	41
4.1.2 <i>Voortgezet onderwijs</i>	44
4.2 INTERVIEWS	49
4.3 CONCLUSIE ANALYSE	56
<b>5. CONCLUSIES &amp; AANBEVELINGEN</b>	<b>57</b>
<b>LITERATUURLIJST</b>	<b>61</b>
<b>BIJLAGE I: LIJST VAN GEANALYSEERDE BESTUURSVERSLAGEN</b>	<b>66</b>
<b>BIJLAGE II: LIJST VAN RESPONDENTEN</b>	<b>69</b>
<b>BIJLAGE III: TOPICLIJST</b>	<b>70</b>

# **1. Inleiding**

## **1.1 Introductie**

Met de grondwet van 1848 werd de vrijheid van het onderwijs vastgelegd in artikel 194 (Rietveld-van Wingerden, Sturm, & Miedema, 2003). De significantie van dit grondrecht is tot op de dag van vandaag merkbaar in de samenleving en het onderwijs. Het was onder leiding van de liberaal Thorbecke dat in 1848 een grondwet tot stand kwam (Bronneman-Helmers, 2011). Thorbecke was tegen veel overheidsinmenging in de levens van burgers, dit gold ook voor het onderwijs. Met de vrijheid van onderwijs doelde Thorbecke in beginsel echter niet op de vrijheid om confessionele scholen te stichten, maar de vrijheid voor onderwijzers om hun beroep naar eigen inzichten uit te voeren (Rietveld- van Wingerden et al., 2003). Daarbij richtte de wet zich enkel op het openbaar onderwijs en gold dus niet voor confessionele scholen die werden gerekend tot het bijzonder onderwijs. Hetgeen losbarstte was een 40 jaar durende strijd om gelijke bekostiging van het openbaar en het bijzonder onderwijs, die bekend is als ‘de schoolstrijd’ (Schinkel & van Houdt, 2009; Bronneman-Helmers, 2011). Het leidde uiteindelijk tot een compromis in 1917, waarbij door een grondwetwijziging werd bepaald dat zowel het openbaar als het bijzondere onderwijs werden bekostigd door de staat (Karstens, 1999; Schinkel & van Houdt, 2009). Deze gelijke bekostiging van het onderwijs is tot op de dag van vandaag vastgelegd in de grondwet, in artikel 23 (Bronneman-Helmers, 2011).

Sinds de jaren 90 werd in westerse landen meer autonomie toegekend aan de onderwijssector (Karsten & Meijer, 1999; Nandamuri & Rao, 2012). In Nederland werd rond 1985 gestart met het vergroten van de autonomie van onderwijsbesturen. Het overhevelen van beslissingsbevoegdheid naar bestuursniveau moest namelijk leiden tot minder regeldruk (Karsten & Meijer, 1999). Meer autonomie diende te worden bereikt door scholen op een andere manier te gaan beheren en gebruik te gaan maken van lumpsumbekostiging (Karsten & Meijer, 1999; Karsten, 1999; Bronneman-Helmers, 2011). Onder lumpsum wordt verstaan, het bekostigen van scholen door middel van een jaarlijks vastgesteld budget waarbij scholen verregaande vrijheid hebben om het geld zelf te alloceren (Karsten & Meijer, 1999). De lumpsum werd gefaseerd ingevoerd in het Nederlandse onderwijsstelsel. In 1996 werd de lumpsumfinanciering geïntroduceerd in het voortgezet onderwijs, een decennia later volgde het primair onderwijs (Onderwijsraad, 2018). Hoewel de lumpsum in het gehele onderwijsveld is ingevoerd zal dit onderzoek zich enkel richten op het primair en voortgezet onderwijs.

## **1.2 Aanleiding voor de studie**

De afgelopen jaren is de lumpsumbekostiging steeds meer onder druk komen te staan. Veranderingen in bestuurlijke context, deregulering en verzelfstandiging hebben gezorgd voor een groei aan complexiteit in het primair en voortgezet onderwijs (Hooge & Plasmans, 2017). Zo heeft de invoering van de lumpsum ervoor gezorgd dat de overheid nauwelijks inzicht heeft in de koppeling tussen doelen en middelen (Algemene Rekenkamer, 2015; Onderwijsraad, 2018). Deze ontwikkeling vindt zijn

oorsprong in de uitruil tussen autonomie en controle. Voor de stelselwijziging werd het primair en voortgezet onderwijs (het funderend onderwijs) bekostigd door middel van een declaratiestelsel (Bronneman-Helmers, 2011). Scholen declareerden binnen het declaratiestelsel vrijwel alle uitgaven apart bij het Rijk. Dit zorgde voor bureaucratie voor de overheid en onderwijsbesturen. Tevens had het declaratiestelsel tot gevolg dat onderwijsbesturen het geld in mindere mate naar eigen inzichten konden alloceren. Het doel van de lumpsum was dan ook om onderwijsbesturen grotere vrijheid te verschaffen in de wijze waarop geld wordt besteed. Hierdoor kunnen besturen keuzes maken en accenten leggen die in lijn liggen met de overtuigingen, normen en waarden die binnen de desbetreffende schoolgemeenschap worden gedragen (Onderwijsraad, 2018). Deze vorm van bekostiging zou daarom ook beter passen binnen het beginsel van vrijheid van het onderwijs.

Door de groei in autonomie en decentralisatie van bevoegdheden, zijn de politiek en de democratie, op afstand komen te staan (Biesta, 2004; Papadopoulos, 2007; Bronneman-Helmers, 2011; Hooge, Burns, & Wilkoszewski, 2012; Hooge & Honingh, 2014; Algemene Rekenkamer, 2015; Onderwijsraad, 2018). Hierdoor is de vraag ontstaan hoe de verantwoording dient te worden geregeld binnen het stelsel van lumpsumfinanciering. Overheden worden verantwoordelijk gehouden voor onderwijsbeleid en bij het falen daarvan afgerekend door middel van verkiezingen. Het is voor politici dan ook moeilijk te verkroppen dat zij slecht zicht hebben op de vraag wat er met het geld gebeurt (Hooge et al., 2012; Hooge & Honingh, 2014). Er is de afgelopen jaren sprake van aanhoudende onvrede over het funderend onderwijs. Zo blijkt volgens een rapport van de Onderwijsinspectie (2018a) dat het onderwijsniveau daalt en prestaties van leerlingen gelijk blijven of zelfs afnemen, zal het lerarentekort de komende jaren groeien (Algemene onderwijsbond, 2019), ervaren leerkrachten een hoge werkdruk (de Volkskrant, 2017) en verdienen Nederlandse docenten een relatief laag salaris in vergelijking tot andere landen (OECD, 2017). Door het vorige en huidige kabinet is extra geld vrijgemaakt om startende leraren beter te begeleiden, leraren verder te professionaliseren en werkdruk te verlagen (Algemene Rekenkamer, 2015; Rutte, Pechtold, Van Haersma Buma, & Segers, 2017). Deze aanvullende bedragen worden aan de lumpsum toegevoegd, waardoor onduidelijk is of deze bedragen ook worden besteed aan de doelen die politici voor ogen hadden (Onderwijsraad, 2018). Vooral vanuit Den Haag is daarom de roep om meer inzicht in de wijze waarop onderwijsbesturen hun middelen besteden ontstaan (Algemene Rekenkamer, 2015). Zo werd onder andere een motie ingediend om onderzoek te doen naar alternatieven voor de huidige lumpsumbekostiging (Duisenberg, 2015), is in 2015 een onderzoek uitgevoerd naar de outcome van de extra investeringen (Algemene Rekenkamer, 2015) en kwam in 2018 een adviesrapport uit van de Onderwijsraad over de bekostiging van het onderwijs en verantwoording van onderwijsmiddelen (Onderwijsraad, 2018).

Door het vorige en huidige kabinet is extra geïnvesteerd in het onderwijs. Doordat deze extra investeringen aan de lumpsum worden toegevoegd valt niet of nauwelijks te achterhalen of de middelen ook daadwerkelijk aan de beoogde doelen zijn uitgegeven, bijvoorbeeld het verlagen van werkdruk en professionalisering van leraren. Wel blijken onderwijsbesturen positieve financiële resultaten te boeken

en zijn de reserves aanzienlijk gegroeid (Onderwijsraad, 2018; Inspectie van het Onderwijs, 2018b). De stijgende eigen vermogens van onderwijsbesturen zijn lastig uit te leggen wanneer er aanhoudende onvrede heerst over het funderend onderwijs ook wekt dit de vraag op of extra investeringen wel aan de beoogde doelen worden uitgegeven en niet ‘op de plank’ belanden. Als gevolg hiervan zijn allerlei discussies ontstaan over dit onderwerp in de pers, het werkveld, de maatschappij en de politiek.

Op 15 oktober 2018 is door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een brief naar de Tweede Kamer uitgegaan waarin ministers van Engelshoven en Slob (2018) aangeven dat onderwijsbesturen nu al zeer veel verantwoordingsinformatie aanleveren en deze informatie tot op heden onvoldoende wordt benut. Zo leveren onderwijsbesturen ieder jaar een jaarverslag aan, dat bestaat uit een bestuursverslag, de jaarrekening en overige gegevens (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap). Vooral het bestuursverslag blijkt nauwelijks te worden gebruikt. Een van de grootste vragen die onbeantwoord blijft is waar geld terechtkomt en wat daarmee bereikt wordt. De Onderwijsraad (2018) stelt in haar onderzoek dat er geen sprake is van een koppeling tussen doelen en middelen in het bestuursverslag. Ook de Algemene Rekenkamer deed deze constatering al in 2015. De ministers stellen dat de wijze waarop onderwijsbesturen verantwoording afleggen ‘slimmer en slanker’ kan, ofwel effectiever. Tevens pleiten zij er ook voor om deze data beter te benutten en in te richten (Van Engelshoven & Slob, 2018). Bestuursverslagen die door onderwijsbesturen worden geleverd blijken namelijk niet of nauwelijks te worden geanalyseerd en zouden antwoorden kunnen bevatten op huidige vragen (Onderwijsraad, 2018). Ook kunnen bestuursverslagen informatie bevatten die onnodig is en wellicht kan worden weggelaten. Gezien de vraag vanuit de Tweede Kamer over de besteding van middelen in het onderwijs en de constatering van de Algemene Rekenkamer en de Onderwijsraad zal een onderzoek worden uitgevoerd naar de wijze waarop het bestuursverslag kan worden ingericht opdat de koppeling tussen middel en doel inzichtelijk is.

## 1.3 Probleemstelling

Het doel van dit onderzoek is om een bijdrage te leveren op een van de meest prangende vragen omtrent de financiering van het funderend onderwijs. Om dit doel te bereiken en dit onderzoek op een goede manier uit te voeren is het belangrijk dat allereerst hoofd- en deelvragen worden geformuleerd. De deelvragen van dit onderzoek zullen dan ook worden gebruikt om de centrale vraag te beantwoorden. Uit dit onderzoek zullen aanbevelingen naar voren komen.

### 1.3.1 Doel van het onderzoek

Elk onderzoek beoogt volgens Verschuren en Doorewaard (2007) een bijdrage te leveren aan de oplossing van een probleem, het eigenlijke doel. Binnen het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap spelen op dit moment meerdere programma's en onderzoeken die betrekking hebben op verantwoordingsvraagstukken in het onderwijs. Eén van deze initiatieven is het ontwikkelen van een visie op verantwoording. Het doel van de visie is het creëren van een eenduidige wijze waarop de verantwoording dient te worden geregeld. Dit onderzoek zal een onderdeel vormen van de visie en heeft tot doel te achterhalen op welke wijze bestuursverslagen inhoudelijk dienen te worden vormgegeven zodat de koppeling tussen middelen en doelen inzichtelijk is. Hierdoor wordt duidelijk wat er met de middelen voor het funderend onderwijs gebeurt. Door middel van documentenanalyse zal worden nagegaan in hoeverre onderwijsbesturen nu al de koppeling leggen tussen middelen en doelen in bestuursverslagen. Interviews met stakeholders dienen te verhelderen welke redenen er bestaan voor de huidige invulling van het bestuursverslag en op welke wijze dit volgens hen verbeterd kan worden. Ook zal een bijdrage aan de literatuur worden geleverd die al is geschreven omtrent de lumpsum. Op basis van dit onderzoek zal een advies worden geformuleerd met suggesties tot verbetering waardoor de verantwoording effectiever verloopt.

### 1.3.2 Centrale vraag

Op welke wijze kan de verantwoordingsinformatie in bestuursverslagen van schoolbesturen uit het funderend onderwijs worden vormgegeven binnen het stelsel van lumpsum financiering zodat deze de koppeling tussen middelen en doelen beter inzichtelijk maakt?

### 1.3.3 Deelvragen

1. Wat wordt er verstaan onder verantwoording en hoe is deze vormgegeven binnen het stelsel van lumpsumfinanciering?
2. In welke mate maken onderwijsbesturen de koppeling tussen middelen en doelen inzichtelijk in het bestuursverslag?
3. Welke redenen geven onderwijsbesturen voor de huidige invulling van de bestuursverslaggeving?
4. Op welke wijze kan de bestuursverslaggeving worden verbeterd?

## **1.4 Theorie**

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van literatuur omtrent verantwoording, autonomie binnen het onderwijs en de financiering van onderwijsstelsels. Er wordt getracht zoveel mogelijk literatuur te gebruiken die ingaat op het funderend onderwijs.

## **1.5 Relevantie van het onderzoek**

Dit onderzoek zal zowel beschrijvend als exploratief van karakter zijn. Dit kenmerkt zich door het feit dat de huidige situatie is geanalyseerd op basis van deductie en inductie teneinde verklaringen te kunnen geven over de situatie uit de praktijk en daarmee eventuele suggesties aan te reiken ter verbetering van deze situatie.

### **1.5.1 Maatschappelijke relevantie**

Door middel van dit onderzoek zal worden geprobeerd inzichtelijk te krijgen op welke wijze verantwoordinginformatie in bestuursverslagen moet worden vormgegeven om de koppeling tussen middelen en geld bloot te leggen waardoor beter inzichtelijk wordt wat er met publieke middelen gebeurt. Dit onderzoek zal een bijdrage leveren aan het grote vraagstuk omtrent verantwoording dat op dit moment speelt in het onderwijs. De financiële middelen waarover onderwijsbesturen zich dienen te verantwoorden zijn publieke gelden verkregen uit belastingen. De Nederlandse belastingbetaler mag er dan ook op vertrouwen dat het geld door de overheid doelmatig en rechtmatig wordt besteed. Dit onderzoek zal een bijdrage leveren aan de bevordering van de doelmatige besteding van publieke middelen. Daarnaast blijkt de verhouding tussen verantwoordelijkheid en beslissingsbevoegdheid scheef te zijn gegroeid (Algemene Rekenkamer, 2015; Onderwijsraad, 2018). De overheid is enerzijds verantwoordelijk voor het funderend onderwijs maar heeft hier vaak maar een indirecte invloed op. Deze verantwoordelijkheid maakt wel dat ze hierop wordt afgerekend tijdens verkiezingen. De democratie en de politiek in haar geheel is dus op afstand komen te staan (Biesta, 2004; Papadopoulos, 2007; Bronneman-Helmers, 2011; Hooge et al., 2012; Hooge & Honingh, 2014). Het is daarom belangrijk dat de verantwoording van onderwijsgelden goed wordt geregeld en de koppeling tussen middelen die door volksvertegenwoordigers worden vrijgegeven ook worden besteed aan de daaraan gekoppelde doelen. Dit onderzoek zal dan ook een bijdrage leveren aan de verbetering van de verantwoording waardoor in de toekomst beter inzichtelijk is wat er met publieke middelen gebeurt.

### **1.5.2 Wetenschappelijke relevantie**

Er is al veel onderzoek gedaan naar verantwoording door overheden of aan haar gerelateerde organisaties (O'Connell, 2005; Papadopolous, 2007; Bovens, Schillemans & 'T Hart, 2008; Ossege, 2012; Yang, 2012; Bovens, Goodwin & Schillemans, 2014; Lewis, O'Flynn, & Sullivan, 2014). De meeste onderzoeken gaan over de formulering van een definitie van verantwoording, welke tekortkomingen bestaan omtrent verantwoording en gaan niet verder dat theoretische analyses

(Schillemans & Bovens, 2011). In de literatuur is wel veel aandacht voor de groei in verantwoording gerelateerde activiteiten. Ook onderzoeken van de Algemene Rekenkamer (2015), Onderwijsraad (2018) en Onderwijsinspectie (2018b) gaan vooral in op de problematiek van de lumpsum maar gaan niet in op de vraag op welke wijze de verantwoordingsinformatie zo kan worden vormgegeven dat de koppeling tussen middelen en doelen inzichtelijker wordt. Wel geeft de Onderwijsraad (2018) aan dat beschikbare data beter benut kan worden. De kern van bestaande literatuur gaat vooral in op de ontwikkelingen rondom verantwoording en niet op de inhoud van een bestuursverslag. Eén van de redenen hiervoor is hoogstwaarschijnlijk dat de huidige literatuur omtrent verantwoording zich niet sec richt op het Nederlandse onderwijsstelsel. Ook biedt de literatuur die geschreven is over de lumpsumfinanciering geen inzicht in de wijze waarop verantwoording binnen dit stelsel moet worden geregeld. Het is dus ook niet bekend op welke wijze de koppeling tussen doelen en middelen beter kan worden vormgegeven binnen bestuursverslagen. Met dit onderzoek zal dan ook een aanvulling op bestaande theorie worden ontwikkeld doordat ingegaan zal worden op de verantwoordingswijze binnen het lumpsumstelsel. Gezien het feit dat de lumpsumfinanciering in veel westerse landen is ingevoerd zal dit onderzoek – ook buiten Nederland – een relevante bijdrage leveren aan de kennis omtrent dit onderwerp en een wezenlijke aanvulling zijn op de bestaande nationale en internationale literatuur.

## **1.6 Leeswijzer**

Deze masterthesis leest u chronologisch als volgt: Allereerst volgt het theoretisch kader. Hierin zullen de belangrijkste begrippen worden gedefinieerd en relevante theorieën en ideeën omtrent het onderwerp nader worden uitgewerkt. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie de onderzoeksmethode uitgelegd waarin te lezen valt op welke wijze het onderzoek wordt uitgevoerd. Hierop volgend zullen de resultaten van het onderzoek worden geanalyseerd, waarna een conclusie wordt gevormd waarin de centrale vraag en deelvragen worden beantwoord. Daarnaast zullen aanbevelingen worden gedaan ter verbetering van eventueel gevonden tekortkomingen en de mogelijkheid voor vervolgonderzoek worden belicht.

## **2. Verantwoording en verantwoordingsinformatie**

In het voorgaande hoofdstuk is het onderwerp ingeleid. Om inzicht te verkrijgen in de samenhang en werking van verschijnselen uit de theorie dienen deze eerst te worden geschetst. In dit hoofdstuk zullen



de belangrijkste begrippen worden afgebakend en relevante theorieën en ideeën omtrent het onderwerp nader worden uitgewerkt. Hierdoor zal deelvraag één worden beantwoord vanuit de theorie.

## 2.1 Verantwoording

Aleer een algeheel betoog over de literatuur kan worden geformuleerd zullen de belangrijkste begrippen worden afgebakend. Een van deze begrippen in de centrale vraagstelling is verantwoordingsinformatie. Om te begrijpen hoe verantwoordingsinformatie kan worden aangeleverd in een bestuursverslag en hoe de koppeling tussen doelen en middelen kan worden gelegd zal eerst nader worden beschreven wat verantwoording betekent en hoe deze vorm krijgt op schoolniveau.

### 2.1.1 Het begrip verantwoording

Volgens Mulgan (2000) gaat *accountability* over het ter verantwoording roepen van iemand over zijn/haar acties, uit deze term kan namelijk *to account* worden afgeleid. Bovens (2008) definieert verantwoording *an sich* als volgt:

*“The relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgment, and the actor may face consequences.”*

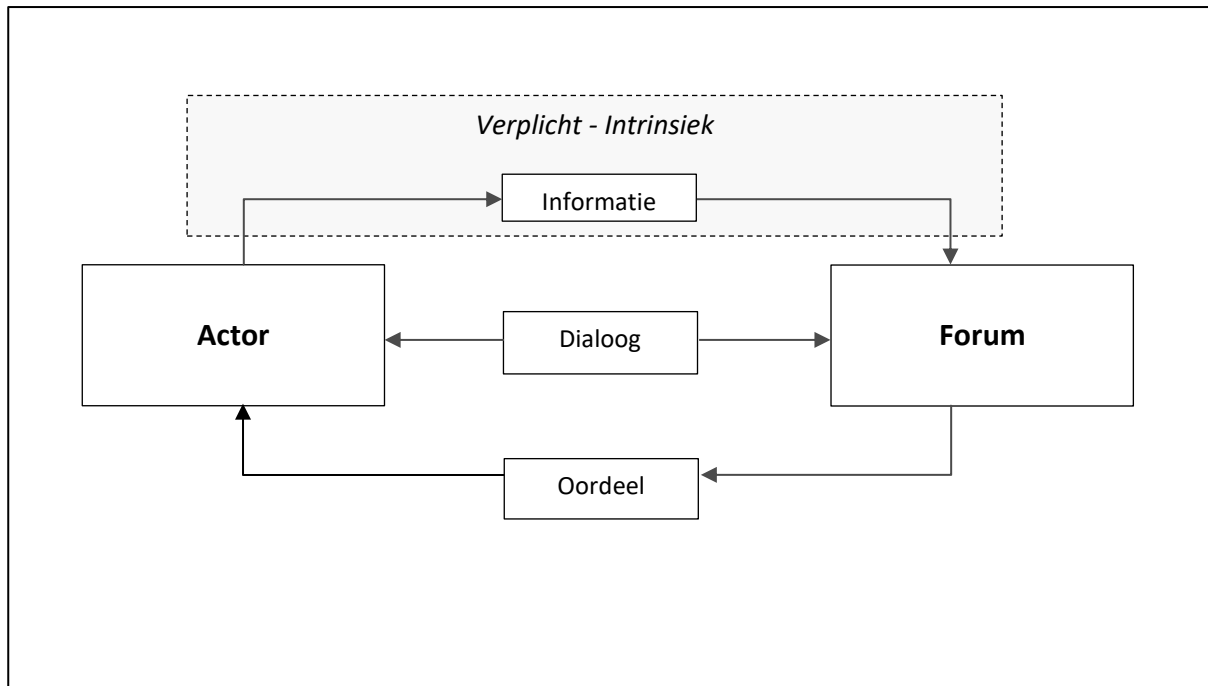
Yang (2011) hanteert een andere insteek voor de bovenstaande definitie:

*“A social relationship in which an actor feels an obligation to explain and to justify his or her conduct to some significant other.”*

Waar Bovens (2008) stelt dat verantwoording een relatie betreft waarbij de actor een verplichting heeft om verantwoording af te leggen over gedrag, stelt Yang (2011) dat verantwoording ook voortkomt uit een intrinsieke motivatie. Een actor ‘moet’ niet alleen verantwoording afleggen maar voelt vaak ook de intrinsieke behoefte om zijn of haar gedrag uit te leggen. Samengevat kunnen we verantwoording als volgt omschrijven:

*“A relationship between an actor and a forum, in which the actor has or feels an obligation, or both, to explain and justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgment, and the actor may face consequences.”*

Deze definitie kent drie elementen (zie figuur 1). Ten eerste voelt de actor de behoefte en/of is deze verplicht zich te verantwoorden aan het forum en wisselt informatie uit. Er dient ruimte te zijn voor discussie over de keuzes van de actor. Tot slot kan het forum met een oordeel komen hetgeen gevolgen kan hebben voor de positie van de actor.



**Figuur 1** Schematische weergave verantwoordelijkheid op basis van Bovens (2008) en Yang (2011)

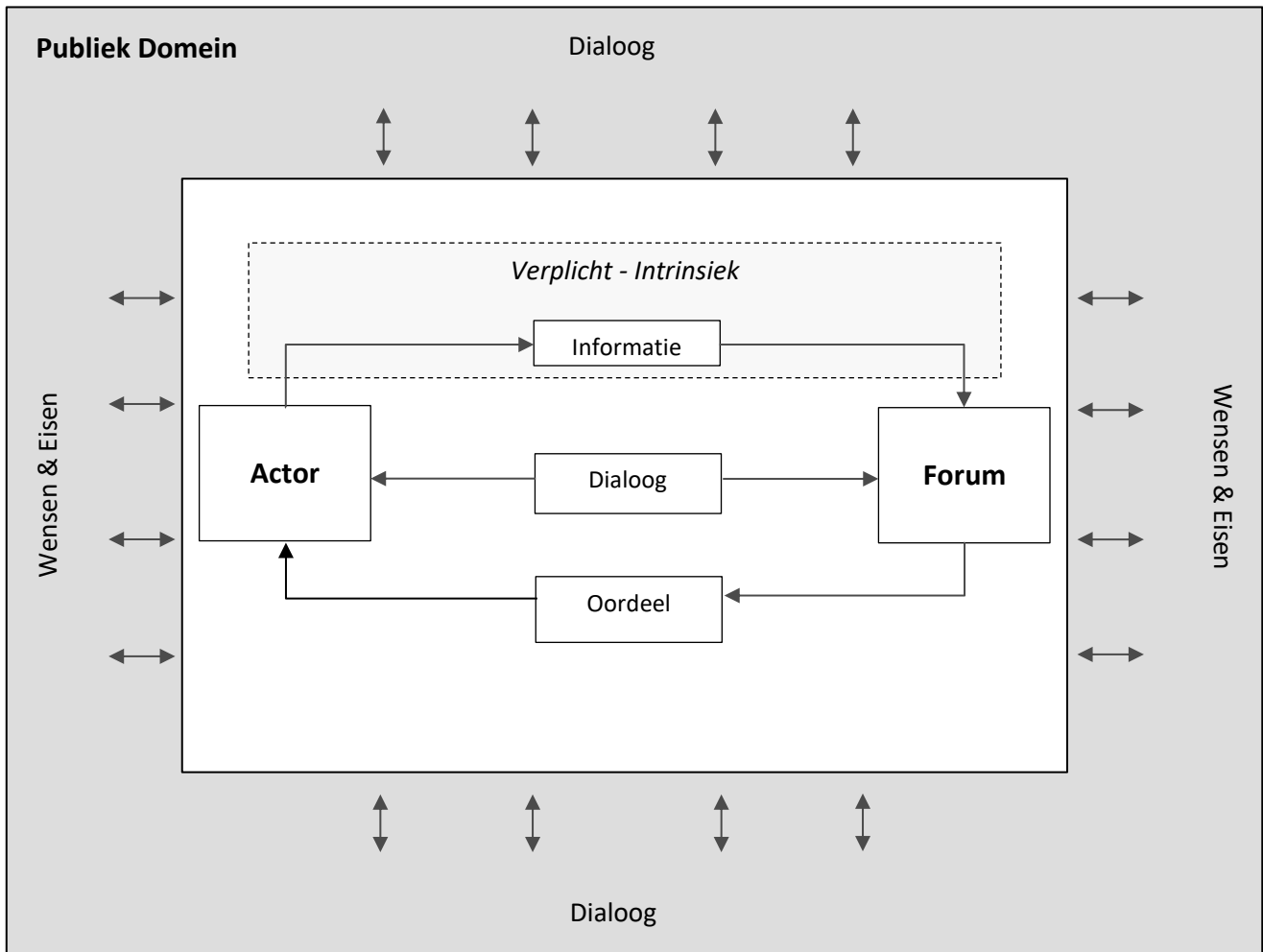
### 2.1.2 Publieke verantwoording

Bovens et al. (2014) stellen dat we in het dagelijks leven verantwoording afleggen over ons gedrag aan de mensen om ons heen, bijvoorbeeld familie, vrienden en collega's. Het gaat hier om private verantwoording die niet openbaar wordt gemaakt. Tussen private verantwoording en verantwoording door overheden of aan haar gelieerde organisaties bestaan volgens Bovens (2014) belangrijke verschillen. Ten eerste gaat *Public accountability* of publieke verantwoording, over openheid en transparantie. Het gebeurt dus niet in de achterkamers maar is voor het publiek zichtbaar. Ten tweede betreffen de zaken waarover verantwoording wordt afgelegd onderwerpen van publieke zorg, bijvoorbeeld het uitgeven van publieke middelen of de kwaliteit van gezondheidszorg. Ten derde kan worden gesteld dat de verantwoording beoogd het publiek belang te dienen. Een belangrijke aanvulling van Mulgan (2000) is dat verantwoording ook een controle-instrument is voor het uitgevoerde overheidsbeleid. De noodzaak om overheden ter verantwoording te roepen is namelijk een kritiek onderdeel van de controle van het openbaar gezag. Publieke verantwoording is direct verbonden met de eisen en wensen van burgers en kent daarom een responsief karakter, overheden proberen namelijk op deze wensen en eisen in te spelen. Tot slot stelt Mulgan (2000) dat publieke verantwoording de dialoog tussen overheden en burgers voedt.

Samengevat betreft publieke verantwoording, verantwoording in – en over – het publieke domein (Bovens, 2008). Deze eigenschap kunnen we aan de bestaande definitie toevoegen, publieke verantwoording kunnen we dan als volgt definiëren (zie figuur 2):

*“A relationship between an actor and a forum, in which the actor has or feels an obligation, or*

both, to explain and justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgment, and the actor may face consequences. The relationship is influenced by wishes and demands from actors within the public sphere with whom a dialogue is maintained.”

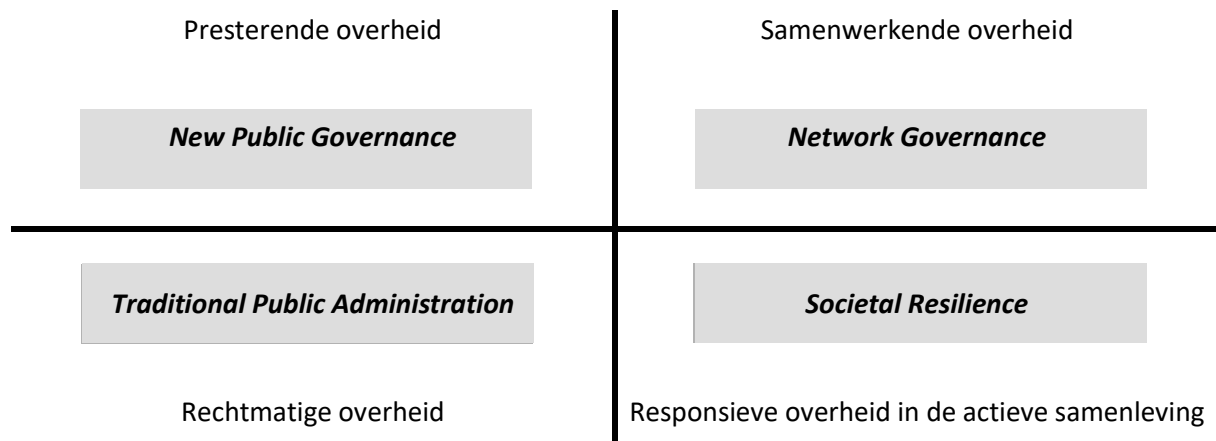


**Figuur 2** Schematische weergave publieke verantwoording op basis van Mulgan (2000), Bovens (2008) en Yang (2011)

### 2.1.3 Het veranderende gezicht van publieke verantwoording

Publieke verantwoording is in de afgelopen twee decennia opgekomen als belangrijk onderdeel van overheidsbeleid (Mulgan, 2000; Bovens et al., 2014). Deze ontwikkeling hangt samen met een overheidsbestel dat door de jaren heen is veranderd. Van der Steen, Scherpenisse, & Van Twist beschrijven in hun rapport *Sedimentatie in sturing* (2015) welke verschillende rollen door de overheid kunnen worden ingenomen en hoe deze verband houden met de veranderende perceptie over hoe overheidsbeleid tot stand dient te komen. Zij onderscheiden vier verschillende sturingsrollen die zich door de loop van de geschiedenis hebben ontwikkeld. Het betreffen de rechtmatige overheid, de presterende overheid, de samenwerkende overheid en de responsieve overheid in een actieve samenleving. Van der Steen et al. (2015) koppelen de verschillende rollen aan de bestuurskundige theorieën: *Traditional Public Administration*, *New Public Management (NPM)*, *Network Governance*

(NG) en *Societal Resilience* (zie figuur 3). In het traditionele overheidsbestel betroffen doelen vooral het bevorderen van gelijkheid, welvaart, sociale voorzieningen, een goed rechtssysteem, sociaaleconomische progressie en het bestrijden van armoede (Haque, 2000). De paradigmaverandering naar NPM bracht standaarden uit de private sector mee. De nadruk van overheidsbeleid kwam te liggen op economische groei en productiviteit waardoor normatieve standaarden werden gehanteerd die zich vooral richten op effectiviteit, competitie, winst en sterke koppeling tussen middelen en doelen; *value for money* (Haque, 2000).



**Figuur 3** Vier vormen van overheidssturing volgens Van der Steen et al. (2015)

De opkomst van publieke verantwoording kan mede worden toegeschreven aan NPM volgens Dubnick (2005). Veel overheidstaken werden gedecentraliseerd hetgeen gevolgen had voor de publieke verantwoording. Waar de overheid in het traditionele bestel direct betrokken was bij de uitvoering van beleid kwam zij meer op afstand te staan. Men spreekt in dit kader ook wel van een *democratic deficit* of de *accountability gap* (Willems & Van Dooren, 2012). Verantwoording binnen het NPM-paradigma kende een sterke focus op *output* waarbij verkiezingen van volksvertegenwoordigers het controle en sanctie mechanisme vormden (Almquist, Grossi, Van Helden, & Reichard, 2013). Decentralisatie van overheidstaken vergroot de afstand tussen burgers en politici waardoor verkiezingen geen adequaat verantwoordingsinstrument meer vormen (Ackerman, 2004). Naast het vraagstuk hoe de verantwoording dient te worden geregeld binnen NPM, blijken methoden uit de private sector – die het fundament van het NPM-paradigma vormen – niet goed toepasbaar in de publieke sector.

Network Governance of *New Public Governance* (NPG) kan worden beschouwd als reactie op NPM. Overheidsbeleid wordt hedendaags steeds vaker ontwikkelt in samenspraak met een veelheid aan actoren. Daarbij gaat het nog steeds om het behalen van resultaat zoals binnen NPM leidend is, máár is de gedachte dat resultaten niet door de overheid alleen kunnen worden gerealiseerd (Almquist et al., 2013; Van der Steen et al., 2015). NPG kent twee belangrijke verschillen in relatie tot NPM. Ten eerste gaat NPG vooral uit van publieke waarden (in tegenstelling tot marktwerking en private sector

gedachten). Ten tweede gaat NPG uit van een netwerkbenadering waarbij overheidsbeleid wordt ontwikkeld in samenspraak met meerdere actoren (Almquist et al., 2013). De kaders waarbinnen overheden werken blijken zich erg aan de ‘linkerkant’ van figuur 3 te bevinden. Er is wel een verschuiving zichtbaar naar de ‘rechterkant’ dus van een traditionele en presterende overheid naar een netwerkende en responsieve overheid (Van der Steen et al., 2015). Het feit dat de overheid tegenwoordig met meerdere actoren samenwerkt om te komen tot beleid heeft ook gevolgen voor de verantwoording. Overheden en aan haar gelieerde organisaties dienen rekening te houden met verschillende actoren die allemaal weer andere informatie van de verantwoordelijke wensen. Een onderwijsbestuur dient bijvoorbeeld rekening te houden met ouders, leerlingen, docenten, Inspectie van het Onderwijs, OCW, Tweede Kamer, Raad van Toezicht en een Medezeggenschapsraad (zie figuur 4). Ook zijn binnen elke afzonderlijke relatie verschillende criteria van toepassing die bepalen wanneer gedrag en acties verantwoord zijn en welke consequenties daaraan verbonden worden (Willems & Van Dooren, 2012). Hooge et al. (2012) stellen dat verantwoording door onderwijsbesturen zowel verticaal als horizontaal is. Zo is het voldoen aan wet- en regelgeving een eis die van bovenaf wordt opgelegd er is namelijk sprake van hiërarchie en top-down sturing. Horizontale verantwoording kent een non-hiërarchisch karakter en richt zich bij een onderwijsbestuur vooral op ouders en leerlingen (Hooge, 2012). Het verantwoordingsproces, zoals beschreven in figuur 1 komt binnen elke relatie terug. Welke informatie wordt geleverd, welke dialoog daarover wordt gevoerd en tot welke oordelen het forum komt is verschillend. Dit komt volgens Willems & van Dooren (2012) doordat elke afzonderlijke stakeholder een andere behoefte heeft. De transitie naar een samenwerkende en responsieve overheid hebben ervoor gezorgd dat de verantwoording een horizontaler karakter heeft gekregen waarbij de nadruk is komen te liggen op de prestatie van het netwerk en de prestatie van dit netwerk wordt gecontroleerd door een dialoog gedreven systeem (Almquist et al., 2013).

## **2.2 The Accountability Gap**

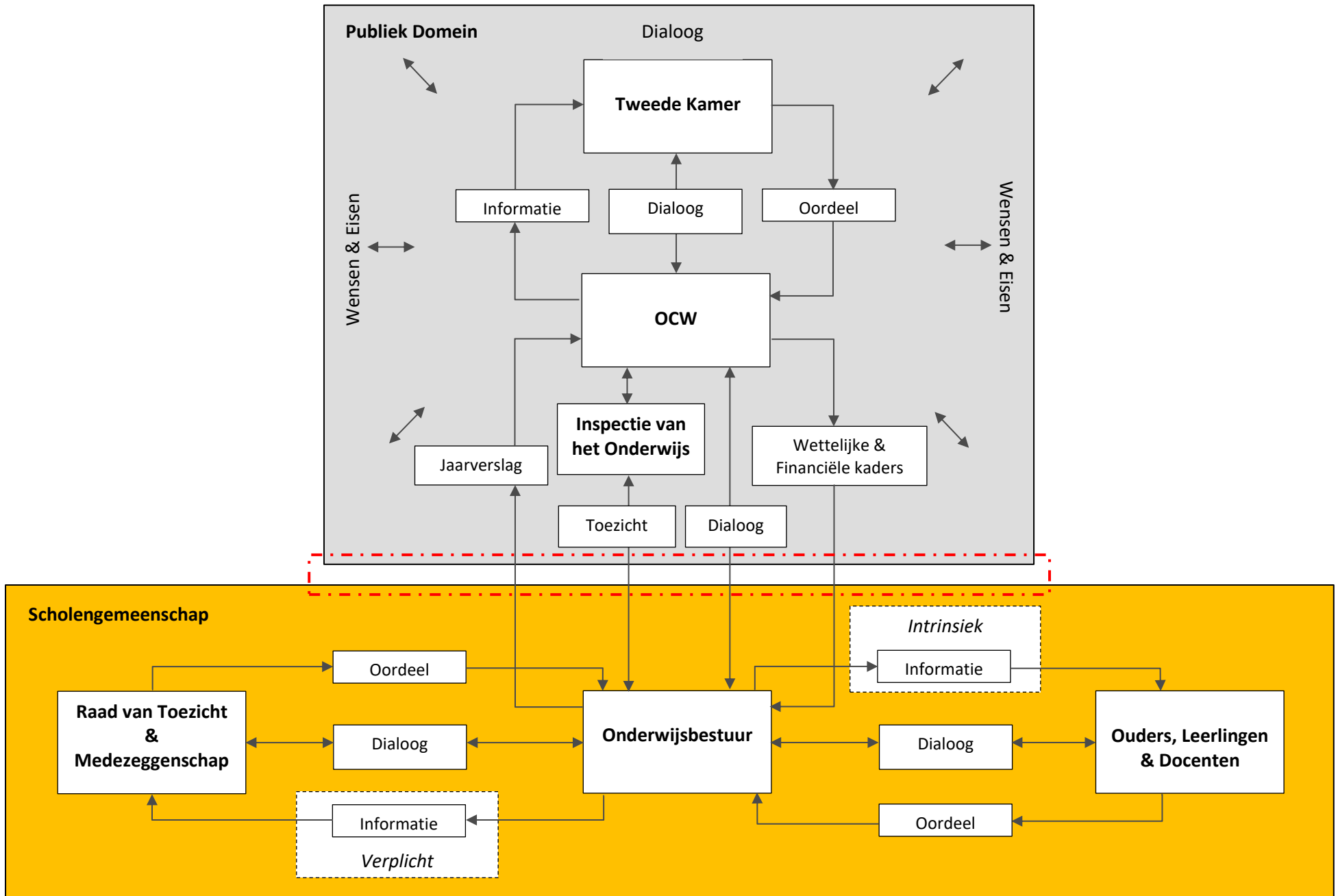
Door het veranderende karakter van verantwoording is een zogenaamde accountability gap ontstaan. Beleid wordt namelijk uitgevoerd door een actor die niet het democratische mandaat bezit.

### 2.2.1 Problemen met verantwoording: *the Accountability gap*

Door de transitie naar een samenwerkende en responsieve overheid is een accountability gap ontstaan. De essentie van democratische systemen is de mogelijkheid om politici verantwoordelijk te houden voor hun beslissingen (Mulgan, 2000; Willems & Van Dooren, 2013; Bovens, 2014). Deze essentie is gebouwd volgens de principes van het linkerdeel van figuur 3. Verantwoording kende volgens Grossi & Thomassen (2015) in het traditionele systeem een hiërarchische structuur waarbij kiezers politici een mandaat verschaffen om door hen geprefereerd beleid uit te voeren. Politici kunnen binnen dit systeem, bij falen afgerekend worden op hun prestaties door middel van verkiezingen. Het afgeven van een kiezersmandaat aan politici gaat volgens Strøm (2000) aan de hand van vier stappen die hij *the chain of delegation* noemt (vrij vertaald: de delegatieladder):

1. Mandaat van kiezers naar verkozen volksvertegenwoordigers;
2. Van volksvertegenwoordigers naar hoofd van de regering;
3. Van het hoofd van de regering naar ministers;
4. Van ministers naar ambtenaren.

Het kiezersmandaat loopt langs de delegatieladder naar beneden en komt terecht bij een uitvoerder die – in naam van zijn hiërarchisch meerdere – opdrachten uitvoert. In de literatuur wordt de actor die een mandaat delegeert vaak omschreven als principaal en de uitvoerder van dit ontvangen mandaat als agent (Braun & Guston, 2003). Hoewel er door de principaal een mandaat wordt gedelegeerd is er ook sprake van een bijbehorende beweging in tegengestelde richting, door Strøm (2000) *the chain of accountability* genoemd. Langs de delegatieladder daalt een mandaat neer, er is echter ook sprake van verantwoording die de ladder bestijgt. De principaal wil namelijk zeker weten dat de agent het mandaat naargelang de interesses van de principaal uitvoert. Het kenmerk van een democratische samenleving is dat het volk – de uiteindelijke principaal – volksvertegenwoordigers kan kiezen en controleren. Door de verschuiving naar ‘rechts’ binnen de publieke sector is de overheid op afstand komen te staan. Taken waarvoor politici verantwoordelijkheid dragen worden namelijk steeds vaker gedelegeerd uitgevoerd door partijen buiten de delegatieladder zo stelt Billis (2010). Door publieke taken te delegeren zouden de prestaties moeten verbeteren. Echter, stelt Schillemans (2011) dat te weinig rekening is gehouden met het proces van verantwoording. Het is onduidelijk geworden ‘wie er verantwoordelijk is voor wat’ of hoe de verantwoording dient te worden gewaarborgd in een democratisch systeem (Grossi & Thomasson, 2015). Wanneer een mandaat wordt gedelegeerd geeft dit de mandaatontvanger een discretionaire bevoegdheid om beleidsbeslissingen te nemen, hoe groter het mandaat hoe meer discretionaire ruimte (Schillemans, 2011). Deze autonomie heeft gezorgd voor ‘een gap’ in de cyclus van democratische verantwoording die idealiter gesloten is.



**Figuur 4** Schematische weergave verantwoording van een onderwijsbestuur en accountability gap (rood)

Tegenwoordig wordt van overheden verwacht dat zij een ondernemende houding aanneemen en stuur op output en prestaties. Sturen op microniveau wordt namelijk gezien als een vorm van overheidsbemoediging en creëert *red tape* (Considine, 2002). Deze netwerkende houding is volgens Considine (2002) problematisch, enerzijds dienen overheidsfunctionarissen horizontaler te werken, anderzijds dienen zij hun officiële mandaat uit te voeren. Vanuit de samenleving worden ministers onder druk gezet om verantwoordelijkheid te nemen voor een mandaat waaraan uitvoering wordt gegeven door een agent. Het probleem ontstaat als agenten beslissingen nemen die niet in het belang zijn van de principaal of zelfs geheel falen om acties te ondernemen die door de principaal gewenst zijn (Strøm, 2000). De verschuiving naar een netwerkende en samenwerkende overheid betekent dus ook verlies van controle. Politici hebben geen volledig beeld meer van de prestaties die agents leveren. Agents hebben de bevoegdheid gekregen om in naam van de principaal taken uit te voeren echter zijn zij geen onderdeel van het democratische systeem, verkozen politici dragen uiteindelijk de verantwoordelijkheid (Considine, 2002). Volgens Bovens (2008) resulteert dit in een systeem waarbinnen de overheid verantwoordelijk is maar de mogelijkheden voor het parlement om controle uit te oefenen over de uitvoering beperkt zijn. De beginselen van rechtmatigheid en prestatiegerichtheid blijken dus deels verloren te zijn gegaan door de meer netwerkende rol van de overheid. Terwijl van de overheid wel concrete vooruitgang en prestaties worden verwacht. Door fragmentatie van beleidsuitvoering en de groei van discretionaire ruimte is het onmogelijk geworden voor de principaal die zich bovenaan de democratische ladder bevindt – zoals ministeries, ministers, de tweede kamer en uiteindelijk de kiezer – om de agent verantwoordelijk te houden (Strøm, 2000; Considine, 2002; Bovens, 2008; Papadopoulos, 2010; Schillemans, 2011; Bekkers, 2012).

### 2.2.2 Accountability gap op schoolniveau

Op scholen is verantwoording een steeds belangrijker onderwerp in westerse landen. Deze ontwikkeling hangt samen met de veranderende relatie tussen de overheid en haar burgers (Biesta, 2004, Papadopoulos, 2010). Deregulering en het vergroten van de autonomie van onderwijsbesturen begon in de jaren 80. Meer autonomie zou goed passen bij vrije keuze en het aanwakkeren van concurrentie om kwaliteit te vergroten (Karsten, 1998). De overheid zou zich ook niet meer moeten bemoeien met ‘details’ en de uitvoering van onderwijs aan de scholen overlaten. Autonomie zorgt voor een vervaging van grenzen waarvan ook sprake is binnen het Nederlands funderend onderwijs. De overheid is verantwoordelijk op basis van de grondwet. Hierin staat dat het Nederlandse onderwijs een voorwerp van aanhoudende zorg der regering is<sup>1</sup>. De regering dient op basis van de grondwet zorg te dragen voor genoeg aanbod<sup>2</sup>, de bevordering van de kwaliteit van het onderwijs<sup>3</sup> en de bekostiging van het onderwijs<sup>4</sup>. Dit doet zij door – in samenspraak met de Staten-Generaal – wetten en regels vast te stellen

---

<sup>1</sup> Artikel 23 lid 1 GW

<sup>2</sup> Artikel 23 lid 4 GW

<sup>3</sup> Artikel 23 lid 2 GW

<sup>4</sup> Artikel 23 lid 7 GW



die betrekking hebben op het onderwijs<sup>5</sup>. Binnen het democratische systeem kunnen burgers, ouders en leerlingen de overheid verantwoordelijk houden voor de tekortkomingen van het onderwijssysteem, de overheid heeft echter door een verschuiving naar ‘rechts’ weinig zicht op hetgeen dat wordt geleverd (Biesta, 2004, Papadopoulos, 2010). De overheid wordt verantwoordelijk gehouden voor problematiek in het onderwijs zoals het lerarentekort, ontevredenheid omtrent arbeidsvoorwaarden en de hoge werkdruk die zij ervaren in hun werkzaamheden. Ook wordt van de overheid verwacht dat zij laaggeletterdheid terugdringt, zorgt voor scholen met een diverse scholierenpopulatie, gelijke kansen biedt en de kwaliteit van het onderwijs borgt en verbetert (Inspectie van het Onderwijs, 2019). Om deze problematiek op te lossen en doelen te behalen bekostigt de overheid scholen door middel van een lumpsum. Echter, zo stellen de Algemene Rekenkamer (2015) en de Onderwijsraad (2018) worden extra middelen vaak toegevoegd aan de lumpsum waardoor onduidelijk is hoe de middelen door onderwijsbesturen worden besteed en of deze middelen ook worden besteed aan de doelen die de overheid ermee voor ogen had. De borging van dergelijke zaken waren van oudsher georganiseerd binnen het linker gedeelte van figuur 3 (Van der Steen et al., 2015). De bestedingsvrijheid die gepaard ging met de verschuif naar ‘rechts’ en beperkte verantwoordingsinformatie in het bestuursverslag maakt het voor de Tweede Kamer onmogelijk om de realisatie van beleidsdoelen te volgen tevens is het onmogelijk om een verbinding te leggen tussen doelen en middelen (Algemene Rekenkamer, 2015; Onderwijsraad, 2018). Het is onduidelijk of aan de wettelijke en financiële kaders wordt voldaan omdat deze informatie niet terug te vinden is in het jaarverslag. Het is onduidelijk in hoeverre uitgaven rechtmatig zijn. En in hoeverre wordt er concreet invulling gegeven aan kabinetsbeleid. Er zitten volgens van der Steen et al. (2015) grenzen aan de mate waarin een overheid een netwerkende en responsieve houding kan aannemen. Beleid moet navolgbaar en transparant zijn, systemen en protocollen helpen bij het inzichtelijk maken van dergelijke zaken. De Tweede Kamer is verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de wet terwijl zij hier weinig controle op kan uitoefenen, binnen het onderwijs is dan ook sprake van een accountability gap (zie figuur 4). Deze constatering kent overeenkomsten met de principaal-agent relatie zoals beschreven in het voorgaande stuk. De principaal weet niet hoe de agent haar middelen besteed en of zij deze middelen besteed zoals de principaal het voor ogen had. Het is daarom belangrijk dat de overheid zich niet enkel ‘rechts’ positioneert maar het fundament en de kernwaarden van ‘links’ borgt, zij dient dus prestaties meetbaar te maken omdat resultaten bereikt dienen te worden volgens afgesproken budget en binnen een bepaalde tijd.

---

<sup>5</sup> Artikel 81 GW

## 2.3 Het overbruggen van The Accountability Gap en de roep om informatie

Door de toepassing van nieuwe paradigma's in de beleidswereld is de uitvoering van beleid op afstand komen te staan van de overheid (Billis, 2010, Papadopoulos, 2010). Het spanningsveld tussen uitvoer en verantwoordelijkheid is in de voorgaande paragrafen omschreven als de accountability gap. De verschuiving naar het rechter gedeelte van het model van van der Steen et al. (2015) heeft ook gezorgd dat het belang van verantwoording aanzienlijk is gegroeid. Overheden zoeken naar nieuwe instrumenten om middelen aan doelen te koppelen. Een van de meest gebruikte methoden om de verantwoording te structureren in geval van decentralisatie is *performance measurement* (prestatie metingen) (Kloot & Martin, 2000; Beeri, Uster & Vigoda-Gadot, 2018).

### 2.3.1 Prestatiemeting

De verschuiving naar een samenwerkende en responsieve overheid hebben ertoe geleid dat politici minder controle hebben over beleid. Van hen worden wel concrete prestaties verwacht. Het meetbaar maken van resultaten is een belangrijke randvoorwaarde van de presterende overheid. Een van de middelen die hiervoor gebruikt kunnen worden is prestatie meting. Volgens Beeri et al. (2018) is dit grotendeels toe te schrijven aan de introductie van NPM en NPG in de publieke sector. Door middel van prestatie metingen proberen overheden meer controle te krijgen over de uitvoer van overheidsbeleid die op afstand worden uitgevoerd (Smith, 1993, de Bruijn, 2007). Belastinggeld dient zo goed mogelijk te worden geïnvesteerd waarbij het doel een zo hoog mogelijke *value for money* is. Prestatie meting gaat dan ook over meetbare uitkomsten en opbrengsten van beleid die gebruikt kunnen worden in het proces van besluitvorming en beleidsproductie. Prestatie meting zou moeten bijdragen aan een betere verantwoording en besluitvorming. Ook zouden prestatie metingen leiden tot een betere en efficiëntere overheid (Cavalluzzo & Ittner, 2004). Pilcher (2005) noemt samengevat vijf redenen voor het gebruik van prestatie meting door overheden:

1. Prestatie metingen geven overheden bepaalde indicaties over haar prestaties;
2. Maken overheidsprestaties transparanter;
3. Helpt doelen en verantwoordelijkheden te verduidelijken;
4. Levert de samenleving over de prestaties van de overheid;
5. Bevordert de continue verbetering van overheidsprestaties.

Tot slot stellen Bird et al. (2005) dat prestatie metingen leiden tot de verbetering van de verantwoording aan parlement en burgers (Bird et al., 2005). Prestatie meting betreft het continue proces van doelstelling, monitoren van de voortgang en het vellen van een oordeel opdat organisaties taken volbrengen en doelen halen (Beeri et al., 2018). Het gebruik van prestatie meting binnen de publieke sector is geen staande praktijk. Om prestaties te kunnen meten worden *performance indicators* (prestatie indicatoren) opgesteld. De veelzijdigheid van de publieke sector maakt het volgens Fryer, Antony & Ogden (2009) lastig prestaties van overheden of aan haar gelieerde organisaties meetbaar te maken. Deze zijn namelijk

vaak het onderwerp van publiek, maatschappelijk en politiek debat. Ook zijn problemen in de publieke sector zeer complex (Smith, 1993; Gerrits, 2012). Er liggen veel factoren aan het ontstaan of de oplossing van probleem ten grondslag. Gerrits (2012, pp. 24-28) spreekt daarom van een *black box of causality*. Hij stelt dat het lastig is om de oplossing van een bepaald probleem toe te schrijven aan beleid dat is ontwikkeld om het desbetreffende probleem op te lossen omdat daaraan verschillende factoren ten grondslag kunnen liggen. De Bruijn beschrijft in zijn boek *performance management in the public sector* (2007) onder welke omstandigheden prestatiemeting mogelijk is en wanneer het gebruik ervan problematisch is.

#### *Waarde van het product of de geleverde dienst*

Publieke organisaties worden gekenmerkt door de meervoudige waarde die met hun diensten wordt geleverd. Ook zijn derden vaak betrokken bij de ontwikkeling of uitvoer van deze diensten. Dit vermoedelijk het gebruik van prestatiemeting. Scholen moeten bijvoorbeeld zorgen dat scholieren zich op een goede wijze ontwikkelen, dienen zorg te dragen voor een goed leerklimaat en personeel gemotiveerd en tevreden te houden (meervoudige waarde). De prestaties van scholieren hangen echter ook af van de mate waarin deze worden gestimuleerd vanuit huis (coproductie) (de Bruijn, 2007). Het risico bij het gebruik van prestatiemeting is dat de meervoudigheid van de waarden niet allemaal wordt meegenomen waardoor geen algeheel beeld van de prestaties wordt geschetst. Prestatiemetingen zijn beter toepasbaar wanneer de waarde van de producten of diensten enkelvoudig is.

#### *Oriëntatie van de organisatie*

Publieke organisaties gaan vaak zeer procesmatig te werk. Dit komt doordat zij opereren in een omgeving met veel belanghebbenden, daarom wordt veel tijd gestoken in overleg en onderhandelingen met deze partijen. Het proces staat dan vaak centraal waarbij de uitkomst onzeker is. Bovendien kunnen de uitkomsten van het proces teleurstellend zijn. De Bruijn (2007) stelt dat het gebruik van prestatiemeting nutteloos is wanneer processen centraal staan, Gianakis (2002) noemt daarbij ook dat het gebruik van prestatiemeting leidt tot bureaucratie omdat relaties worden geformaliseerd en administratieve lasten worden vergroot. Prestatiemeting is goed toepasbaar in product georiënteerde organisaties.

#### *Co-productie*

Doelen van publieke organisaties worden vaak bereikt in samenwerking met derden. De prestaties van publieke organisaties kunnen daarom altijd maar deels worden toegeschreven aan de publieke organisaties. Prestatiemeting nemen vaak enkel de organisatie als uitgangspunt en beïnvloeder van prestaties waarbij geen rekening gehouden wordt met derden die ook een bijdrage leveren aan de prestaties. Co-productie bemoeilijkt het gebruik van prestatiemetingen.

### *Verwevenheid van de producten of diensten*

Diensten of producten kunnen met elkaar verweven zijn waardoor het lastig te bepalen is in hoeverre er sprake is van causaliteit. De prestaties van een bepaalde organisatie hebben effect op de prestaties van een andere organisatie. Het probleem ontstaat wanneer een organisatie enkel oog heeft voor de indicatoren waarop zij wordt beoordeeld dit doet afbreuk aan een goede coördinatie tussen organisaties en collectieve prestaties.

### *Onduidelijkheid over de causale relatie*

Er is een onduidelijk verband tussen inzet en resultaat. Extra middelen voor de aanpak van laaggeletterdheid is maar een factor in de aanpak van het probleem er liggen namelijk meer factoren aan ten grondslag. De extra middelen zijn maar deels een factor in de verlaging van laaggeletterdheid. Prestatiemetingen zorgen in veel gevallen dan ook niet voor een adequaat beeld van de prestaties. Wanneer de causaliteit tussen inzet en resultaat bekend is, is prestatiemeting een zinnig instrument.

### *Kwaliteit en prestatiemeting*

De kwaliteit van diensten die worden geleverd door publieke organisaties is vaak moeilijk in prestatie indicatoren te vatten. Dit komt omdat de focus vaak op output ligt maar daaruit niet kan worden opgemaakt wat de kwaliteit van die output is. De focus komt door prestatiemeting vaak te liggen op kwantiteit in plaats van kwaliteit. Co-productie, verwevenheid en het causaal verband maakt het volgens Cavalluzzo & Ittner (2004) lastig problematiek uit de publieke sector in data te vatten. Zo is het selecteren van indicatoren volgens Smith (1990) en Freeman (2002) problematisch omdat er in principe uit een onbeperkt aantal indicatoren kan worden gekozen. Daarom moet een selectie worden gemaakt waarbij een balans moet worden gevonden tussen een weergave van de werkelijkheid en praktische haalbaarheid. Te weinig indicatoren leiden tot het gemis van belangrijke aspecten terwijl het gebruik van te veel indicatoren onpraktisch en onbetaalbaar is.

### *Uniformiteit versus Variëteit*

Diensten kunnen in verschillende contexten verschillende betekenissen hebben. Prestatiemetingen bieden dan geen goed beeld van de werkelijkheid. Het probleem ontstaat wanneer prestatiemetingen worden gebruikt om diensten of producten te vergelijken die in principe niet te vergelijken zijn. Scholen kennen vaak een zeer verschillende studentenpopulatie, deze context is van belang wanneer we kijken naar studiestatistiek. Een school met een populatie die bestaat uit veel kinderen met een migratieachtergrond is slecht te vergelijken met een school met een populatie van bijna alleen maar Nederlandse kinderen. Uniformiteit leent zich beter voor prestatiemeting dan een variëteit aan context.

### *Dynamiek van de omgeving*

Omgevingsfactoren spelen een belangrijke rol bij het gebruik van prestatiemeting. McAdam, Hazlett & Casey (2005) constateren dat aandacht voor stakeholders een belangrijk onderdeel is van elk strategisch proces omdat het succes van publieke organisaties in grote mate samenhangt met het tevredenstellen van deze stakeholders. Het is daarom belangrijk dat stakeholders worden betrokken bij het ontwerpen van prestatie indicatoren, stellen van doelen, het vergaren van data en uiteindelijk het rapporteren van de prestaties (Van Thiel & Leeuw, 2002; Fryer et al., 2009). Hoe dynamischer de omgeving van een organisatie is des te lastiger het wordt om gebruik te maken van prestatiemeting. De Bruijn (2007) stelt dat dit komt door de vele actoren en stakeholders die een bijdrage leveren aan de totstandkoming van diensten van publieke organisaties. Het gedrag van deze co-producenten verandert voortdurend waardoor ook de meningen over prestaties wijzigen. Aan het werk van overheden ligt bovendien een politiek en maatschappelijk debat ten grondslag. De verschillende meningen en voorkeuren van stakeholders leiden tot verregaande problemen in het proces om tot indicatoren te komen volgens Van Thiel & Leeuw (2002) omdat er gebruik moet worden gemaakt van een verscheidenheid aan indicatoren om de belangen van stakeholders te raken. Doordat stakeholders allemaal een verschillende mening hebben zijn de uitkomsten van prestatie metingen beperkt generaliseerbaar. Naast de onduidelijkheid omtrent prestatiemeting voor gebruikers blijkt het gebruik ervan in de regel gefocust op de korte termijn (Pollanen, 2005). Vaak ontbreekt dan ook een visie voor langere duur (Neely, Gregory en Platts, 1995). De dynamiek in de omgeving maakt het gebruik van prestatiemeting lastiger, prestatiemeting is namelijk gebaseerd op een omgeving die stabiel is.

#### 2.3.2 De roep om informatie

De komst van nieuwe vormen van overheidssturing hebben ertoe geleid dat taken waarvoor ministers verantwoordelijkheid dragen naar lagere niveaus zijn verplaatst. Het traditionele model van verantwoording is door de decennia heen geleidelijk aangetast door NPM en NPG hervormingen (Flinders & Moon, 2011). Omdat uitvoer en verantwoordelijkheid in toenemende mate uit elkaar zijn gegroeid, zijn nieuwe vormen van controle ontwikkeld. De uiteengroei van uitvoering en verantwoordelijkheid in combinatie met nieuwe controle-instrumenten heeft geleid tot een complex stelsel. Volgens Olsen (2013) is er de laatste decennia sprake van een *culture of suspicion* binnen westerse democratieën. Vanuit de maatschappij is er steeds meer kritiek op politici deze kritiek gaat samen met een eis voor verbeterde verantwoording. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een toename van audit gerelateerde activiteiten binnen de publieke sector. In veel publieke organisaties is echter niet langer sprake van een duidelijke principaal-agent relatie. Het traditionele model van verantwoording kende een relatief simpele structuur van vraag en aanbod. Door horizontalisering van beleid hebben politici minder kijk op de ontwikkeling van het beleid. Delegatie van beleid naar lagere niveaus heeft ertoe geleid dat er een groeiende vraag naar verantwoordingsgerelateerde activiteiten is ontstaan. Politici hebben namelijk geen goede kijk op de ontwikkeling van beleid maar worden wel geacht in te grijpen

wanneer er zich problemen voordoen (Flinders & Moon, 2011). Zij worden verantwoordelijk gehouden voor maatschappelijke problemen en zullen daar op traditionele wijze op worden afgerekend, namelijk door middel van verkiezingen (Michels & Mijer, 2008). Het feit dat zij een slechte kijk hebben op de situatie maakt dat zij continue naar meer informatie zullen vragen waardoor de verantwoording complexer en omvangrijker wordt. Volgens Flinders & Moon (2011) leidt horizontalisering van beleid ertoe dat politici moeten accepteren dat de verantwoording wazig wordt. Ook moeten ministers de behoefte onderdrukken om onmiddellijk in te grijpen wanneer zij het gevoel hebben dat dingen mis dreigen te lijken gaan. Het verticale model van verantwoording in combinatie met horizontale uitvoering leidt tot een groeiende vraag naar meer verantwoording (Flinders & Moon, 2011).

### 2.3.3 Eisen aan het bestuursverslag

Onderwijsbesturen leggen jaarlijks verantwoording af door middel van een bestuursverslag. Sinds 2008 geldt voor de inrichting van bestuursverslagen de Regeling jaarverslaggeving onderwijs (RJO) (OCW, 2018). Hierin zijn de eisen omtrent de inhoud van het bestuursverslag vastgelegd. In hoofdstuk 660.5 zijn de eisen omtrent de inhoud van het bestuursverslag vastgelegd. Uit artikel 512 valt te achterhalen dat het bestuur dient te rapporteren over de resultaten van het financiële beleid. In artikel 514 staat vermeld dat uit het bestuursverslag een zo compleet mogelijk beeld dient te worden geschetst van alle ontwikkelingen in en om de instelling (Raad voor de jaarverslaggeving, 2019). Daarbij moet het bestuur uitleg geven over het personeelsbeleid, de onderwijsprestaties van de school of scholen, onderwijskundige en onderwijsprogrammatische zaken, ontwikkelingen die het gevolg zijn van interne en externe kwaliteitszorg, ontwikkelingen bij verbonden partijen of in de relatie tussen de instelling en de verbonden partij, governance ontwikkelingen, zaken die een politieke of maatschappelijke impact, de afhandeling van klachten en de beheersing van uitgaven inzake uitkeringen na ontslag (Raad voor de jaarverslaggeving, 2019). In artikel 514 is bij ‘zaken met een politieke impact’ specifiek aangegeven dat ‘overheidsprioriteiten’ bedoeld worden. Over de verantwoording naar belanghebbenden wordt uitleg geboden in artikel 516. Uit dit artikel blijkt dat horizontale verantwoording als belangrijk element van verantwoording wordt beschouwd en daarom ook verslag te doen van de dialoog met belanghebbenden. De ontwikkelingen binnen de instelling dienen te worden beschreven op het niveau van de gebruiker, dat wil zeggen de leerlingen, ouders en docenten. De informatie dient dan ook naar gelang de behoefte van deze stakeholders te worden geformuleerd (Raad voor de jaarverslaggeving, 2019). In artikel 520 staat tot slot dat de minister van OCW jaarlijks een overzicht publiceert met relevante politieke of maatschappelijke thema’s. Hierover moet in het bestuursverslag worden gerapporteerd.

De regeling jaarverslaggeving onderwijs is vrij complex door de vele verwijzingen binnen de artikelen. Daarom is door OCW een handreiking bestuursverslag ontwikkeld als hulpmiddel voor schoolbesturen bij de invulling van bestuursverslagen. Hierin staan alle eisen uit de regeling jaarverslaggeving onderwijs opgesomd. In de handreiking wordt gesteld dat een schoolbestuur verslag legt van de gang van zaken, het gevoerde beleid en de stand van zaken in een verslagjaar. Daarbij dient

het bestuursverslag een ‘wezenlijk onderdeel’ van het jaarverslag te zijn en dient het vrij te zijn van ‘vage of globale rapportages’. Verder wordt in de regeling ingegaan op de functie van het bestuursverslag, het bestuursverslag is een verantwoordingsdocument, een informatiedocument en een beleidsdocument. Tot slot wordt ingegaan op de opbouw van het bestuursverslag. Het bestuursverslag dient een beeld te geven van de gang van zaken binnen de instelling. Dit beeld dient zo ‘volledig, compact en gefocust’ mogelijk te zijn. Daarom geeft het bestuursverslag informatie over de financiële situatie, beschrijft het de belangrijkste ontwikkelingen binnen de instelling, geeft het informatie over de huisvesting en het toelatingsbeleid. Bij de opbouw is aangegeven dat ‘volledigheid, transparantie, relevantie en toegankelijkheid’ van essentieel belang zijn. De opbouw bestaat chronologisch uit de volgende onderdelen:

- Kerngegevens: hieronder worden NAW-gegevens verstaan. De doelstelling van de instelling. De kernactiviteiten met belangrijkste producten, diensten en het afneemgebied. De interne organisatiestructuur en juridische structuur
- Doelen moeten worden opgesteld voor de korte, middellange en lange termijn
- Zaken met een personele betekenis
- Onderwijsprestaties
- Onderwijskundige en onderwijsprogrammatische zaken
- Ontwikkelingen als gevolg van interne en externe kwaliteitszorg
- Ontwikkelingen bij of in relatie tot verbonden partijen (waaronder samenwerkingsverbanden)
- Governance ontwikkelingen
- Zaken met een behoorlijke politieke of maatschappelijke impact
- Naleving van de geldende branchecode
- Inrichting van de dialoog met de interne en externe actoren (horizontale verantwoording)
- Het gevoerde beleid inzake van de beheersing van uitkeringen na ontslag
- Afhandeling van klachten

Verder wordt in de handreiking vermeld dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap jaarlijks een overzicht van relevante politieke of maatschappelijke thema’s publiceert. Hierover dient de opsteller van het jaarverslag te rapporteren.

In de handreiking worden geen eisen gesteld aan de inhoud van de onderwerpen. De onderwerpen lijken daarom breed interpreteerbaar. Daarbij biedt de handreiking niet veel meer informatie dan uit de regeling te achterhalen valt. De handreiking is meer een samenvattende omschrijving van de regeling. OCW laat de opsteller dus grotendeels vrij om het jaarverslag in te vullen naargelang eigen inzicht. Uit de richtlijn valt niet te achterhalen dat er een koppeling tussen doel en middel moet worden gelegd. Scholen lijken dus te moeten reageren op een roep om meer informatie terwijl die roep ongespecificeerd is.

## 2.4 Werkhypothesen

Verantwoording is in moderne democratieën een steeds belangrijker onderwerp (Mulgan, 2000; Bovens et al., 2014). Het betreft de relatie tussen een actor en een forum waarbij het forum een oordeel velt over de handelingen van de actor (Bovens, 2008; Yang, 2011). Door nieuwe paradigma's binnen de beleidstheorie is de rol van de overheid veranderd (Van der Steen et al., 2015). De overheid is namelijk steeds vaker een coproducent van beleid in plaats van de sturende actor (Billis, 2010; Almquist et al., 2013). De overheid is verantwoordelijk voor beleid en de gevolgen daarvan, terwijl het beleid vaak wordt uitgevoerd door een actor die op afstand staat van de overheid er is dan sprake van een accountability gap (Strøm, 2000; Considine, 2002; Schillemans, 2011). Ook tussen de overheid en onderwijsbesturen is sprake van een accountability gap (Algemene Rekenkamer, 2015; Onderwijsraad, 2018). Het is onduidelijk of publieke middelen die door de overheid beschikbaar worden gesteld ook aan de beleidsdoelen worden gepend. Door de slechte kijk op de situatie zullen politici naar meer informatie vragen waardoor de verantwoording complexer en omvangrijker wordt (Michels & Mijer, 2008; Flinders & Moon, 2011). Op basis van de literatuur kunnen een aantal variabelen worden onderscheiden die mogelijk van invloed zijn op een goede verantwoording van onderwijsgeld.

De uiteenzetting van deze variabelen heeft geleid tot werkhypothesen. De volgende werkhypothesen zijn opgesteld:

H<sub>1</sub>: Als de verantwoordingsinformatie in een bestuursverslag gestandaardiseerd wordt dan zal dat leiden tot een beter inzicht in de verschillen tussen prestaties van scholen.

H<sub>2</sub>: Als OCW in samenspraak met schoolbesturen een afgebakend aantal indicatoren opstelt dan zal de bereidheid van scholen toenemen daaraan deel te nemen.

H<sub>3</sub>: Als het ministerie van OCW zich langer committeert aan een afgesproken set indicatoren dan zal dat leiden tot een grotere bereidheid van scholen om daaraan deel te nemen.

H<sub>4</sub>: Als scholen worden verplicht gestandaardiseerd informatie aan te leveren zal dit weerstand opwekken bij scholenbesturen die te kampen hebben met lokale en/of regionale problematiek.

H<sub>5</sub>: Als het ministerie van OCW bestuursverslagen meer aandacht zou besteden aan de analyse en ontsluiting van bestuursverslagen dan zal het door schoolbesturen worden beschouwd als belangrijk document.

## 3. Methode van onderzoek

In het voorgaande hoofdstuk zijn de belangrijkste begrippen voor dit onderzoek nader toegelicht en is vanuit de theorie beschreven hoe de verantwoording scheef is gegroeid en op welke manier overheden



dit trachten op te lossen. In dit hoofdstuk zal de methodologische verantwoording worden uiteengezet. Allereerst wordt beschreven welk onderzoeksontwerp zal worden gebruikt en op welke wijze data zal worden verzameld. Hierop volgend is omschreven wat de kenmerken zijn van de onderzoekspopulatie en waarom voor deze populatie is gekozen. Tot slot wordt de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek belicht.

### **3.1 Onderzoeksontwerp**

Dit onderzoek is uitgevoerd door middel van kwalitatieve benadering. Dit betekent dat het onderzoek is uitgevoerd door gebruik te maken van kwalitatieve data. Het belangrijkste kenmerk van kwalitatieve data is dat deze non-numeriek is. Het betreft vaak fragmenten uit teksten, zienswijzen van personen, ervaringen of beelden waardoor betekenis kan worden gegeven aan bepaalde verschijnselen (Van Thiel, 2015). Deze data kan op verschillende manieren worden verzameld, bijvoorbeeld door middel van interviews, documentanalyse of observaties. De keuze voor een kwalitatieve benadering voor dit onderzoek vindt zijn oorsprong in de overtuiging dat de data niet in getallen gevat kunnen worden en dat de kwalitatieve data een betere weergave van de werkelijkheid geven. Het onderzoek is deductief alsmede inductief uitgevoerd. Dat wil zeggen dat theoretische inzichten omtrent verantwoording, accountability gap en gebruik van prestatiemeting aan bod komen tijdens interviews. De lumpsumfinanciering van het onderwijs is echter een relatief nieuw systeem, er zijn onderwerpen die niet aan bod komen in de theorie. Daarom zijn door middel van inductieve analyse empirische waarnemingen omgezet in veronderstellingen (Van Thiel, 2015). In het inductieve deel is een exploratieve houding gehanteerd waarbij respondenten zoveel mogelijk aan het woord zijn gelaten om antwoorden te krijgen op enkele deelvragen.

### **3.2 Operationalisering**

De koppeling tussen theorie en empirie wordt vaak aangeduid als de operationalisatie van het onderzoek. Hierin wordt aangeduid hoe het onderzoek waarneembaar of meetbaar is gemaakt. De operationalisering van een inductief onderzoek verschilt ten opzichte van een deductief onderzoek. In het geval van deductief onderzoek liggen de kaders vaak al vast en is op voorhand duidelijk dat het onderzoek zal leiden tot theoretische verklaringen (Creswell, 2006). Inductief onderzoek kenmerkt zich doordat de uitkomsten van het onderzoek vooraf onbekend zijn. Dit betekent niet dat inductief onderzoek onderdoet voor deductief onderzoek of dat in het geval van een inductieve methode geen goede opzet kan worden geformuleerd (Van Thiel, 2015). Dit onderzoek betreft een combinatie van beide methoden. De theoretische elementen (deductief) en de inductieve delen worden geoperationaliseerd. Omdat inductieve elementen niet kunnen worden gekoppeld aan de theorie stelt van Thiel (2015) dat de centrale vraag en deelvragen als leidraad kunnen worden genomen. Er wordt daarom gebruik gemaakt van *sensitizing concepts*. De deductieve en inductieve elementen zijn hieronder geoperationaliseerd.

### 3.2.2 Deductie

Deelvraag één van dit onderzoek gaat in op verantwoording en de wijze waarop deze is vormgegeven binnen het huidige stelsel van lumpsumfinanciering. Daarbij is ook gekeken naar theoretische verklaringen voor de problematiek. Deze theorieën zullen aan de hand van werkhypothesen worden getoetst. Dat betekent dat er getracht wordt de veronderstellingen uit de werkhypothesen te verifiëren.

Concept	Indicator
Verantwoording	<p><i>Forum</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schoolbestuur legt verantwoording af aan stakeholders in het forum, bijvoorbeeld: Politiek, Overheid, Ouders, Medewerkers en Leerlingen</li> </ul> <p><i>Verplicht</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schoolbestuur legt verantwoording af omdat dat zij daartoe een verplichting heeft</li> </ul> <p><i>Intrinsiek</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schoolbestuur legt verantwoording af omdat zij een intrinsieke behoefte voelt haar acties te verklaren</li> </ul>

Concept	Indicator
Accountability gap	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onderwijsbestuur kent wensen overheid/politici</li> <li>• Onderwijsbestuur houdt bij beleid rekening met belangen overheid/politici</li> <li>• Onderwijsbestuur houdt bij beleid enkel rekening met eigen inzichten</li> <li>• Onderwijsbestuur voelt zich geheel vrij middelen te besteden zoals zij dat wenst</li> <li>• Onderwijsbestuur volgt eisen uit Regeling jaarverslaggeving</li> </ul>

Concept	Indicator
Indicatoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doelen zijn moeilijk aan financiën te koppelen</li> <li>• Het stelsel van lumpsumfinanciering leent zich slecht voor het koppelen van doelen aan middelen</li> <li>• Diensten van een school zijn meervoudig</li> <li>• Co-productie bemoeilijkt gebruik van prestatie indicatoren</li> <li>• Het vaststellen van meetindicatoren blijkt lastig</li> <li>• Diensten zijn verweven met andere organisaties</li> <li>• Dynamiek van de omgeving maakt het lastig prestaties te meten</li> <li>• De aard van het onderwerp maakt dat het lastig is te bepalen wanneer beleid geslaagd en doelmatig is</li> <li>• Onderwijs is moeilijk in cijfers te vatten</li> <li>• Scholen zijn moeilijk te vergelijken</li> <li>• Verband tussen inzet en resultaat is onduidelijk</li> <li>• Indicatoren worden niet opgesteld in samenspraak met instellingen</li> </ul>

Roep om meer informatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is sprake van een <i>culture of suspicion</i></li> <li>• Er is sprake van een toename van audit gerelateerde activiteiten</li> <li>• Ingrijpen overheid neigt naar incidentenpolitiek</li> <li>• Doelen politiek zijn gefocust op de korte termijn</li> <li>• Er ontbreekt een visie voor de lange termijn</li> </ul>
-------------------------	---

### 3.2.3 Documentanalyse

Het gebruik van informatie die reeds door anderen zijn opgesteld wordt in de literatuur vaak documentanalyse genoemd. Analyse van bestaand materiaal wordt vaak aangeduid als *deskresearch*. Hierbij gaat het om bestaand materiaal dat gebruikt wordt als onderzoeksinformatie maar oorspronkelijk voor een ander doel is opgesteld, bestuursverslagen zijn daar een voorbeeld van (Van Thiel, 2015). Voor dit onderzoek zijn 50 jaarverslagen geanalyseerd op inhoud waarmee een antwoord is geformuleerd op deelvraag twee. Omdat dit onderzoek zich richt op het funderend onderwijs zijn 25 bestuursverslagen uit het primair onderwijs en 25 bestuursverslagen uit het voortgezet onderwijs gebruikt (zie bijlage I). Omdat de onderzoekspopulatie bekend is, namelijk bestuursverslagen van onderwijsbesturen uit het primair en voortgezet onderwijs is sprake van een aselecte steekproef. Doordat de kenmerken van de populatie hetzelfde zijn, is bij een voldoende grote steekproef altijd sprake van een representatieve selectie (Van Thiel, 2015). Daardoor is het makkelijker om de bevindingen te generaliseren, in dit geval de inhoud van bestuursverslagen. Om bevindingen te kunnen generaliseren dient wel sprake te zijn van een voldoende grote selectie. Nederland kent ongeveer 1300 onderwijsbesturen in het funderend onderwijs die jaarlijks een bestuursverslag aanleveren. Een steekproef dient altijd zo groot mogelijk te zijn. Door de omvang van de populatie is dit vaak onrealiseerbaar, een kleinere steekproef volstaat dan (Van Thiel, 2015). Ook geldt in het geval van dit onderzoek dat de populatie dezelfde kenmerken heeft waardoor de steekproef kleiner kan zijn en toch representatief (Creswell, 2006). Bestaande documentatie kan op verschillende wijze worden geanalyseerd. Voor dit onderzoek is gekozen voor inhoudsanalyse hierbij gaat het over de inhoud van de documenten en de boodschap die de schrijver daarbij aan de lezer wil overbrengen (Van Thiel, 2015). Om een connectie te vinden tussen doel en middel binnen de bestuursverslagen is de volgende werkwijze gekozen. Primair is gekeken naar de inputzijde van beleid, welke middelen zijn er beschikbaar, welke activiteiten worden ondernomen en welke doelen zijn gesteld? Hierna is gekeken naar het proces van uitvoering waarbij tevens is gekeken naar de beschikbare middelen, activiteiten en de doelen. Tot slot is gekeken naar output waarbij wederom is geanalyseerd of middelen worden benoemd, welke activiteiten zijn uitgevoerd en welke doelen waren opgesteld. Om de analyse van bestuursverslagen te vergemakkelijken zijn zoekwoorden vastgesteld (zie tabel 1 & 2). Deze zoekwoorden zijn gebaseerd op middelen waarover verantwoording dient te worden afgelegd door middel van een bestuursverslag.

**Tabel 1** Zoekwoorden extra middelen bestuursverslagen PO

<b>Bestuursverslagen Primair Onderwijs</b>	
<i>Onderwerp</i>	<i>Zoekwoorden</i>
Prestatiebox	Professionalisering(leraren/schoolleiders/bestuurders) – Duurzame(Kwaliteit)(Kwaliteitsverbetering) – Top(sport)(talenten) – Brede vorming – Bewegingsonderwijs – Gym(nastiek) – Sport(activiteiten)
Lumpsum	Werkdruk(vermindering) – Conciërges – Klassen(assistent(en)) – Begeleiding(startende leraar) – cao(afpraak)
Algemeen	Doel(en)(stelling), Strategie, Extra(bekostiging)(middelen)

**Tabel 2** Zoekwoorden extra middelen bestuursverslagen VO

<b>Bestuursverslagen Voortgezet Onderwijs</b>	
<i>Onderwerp</i>	<i>Zoekwoorden</i>
Prestatiebox	Professionalisering(leraren/schoolleiders/bestuurders) – Top(sport)(talenten) – Opbrengst(gericht)(gericht werken) – Continu(verbeteren) – Master(niveau) – Masters(voor de klas) – Niveau(docenten)(leraren)
Lumpsum	Werkdruk(vermindering) – Klassen(assistent(en))
Algemeen	Doel(en)(stelling), Strategie, Extra(bekostiging)(middelen)

Er zal een algemeen beeld worden beschreven over de wijze waarop onderwijsbesturen op dit moment de koppeling weergeven tussen doelen en middelen. Daarbij is geen gebruik gemaakt van codes of scores er is enkel gekeken of er een opbouw aan de hand van de drie W-vragen in de bestuursverslagen te vinden is. Hiervoor is gekozen omdat op dit moment onduidelijk is wanneer er sprake is van een duidelijke koppeling tussen middelen en doelen en wanneer deze motivatie steekhoudend wordt geacht door de Tweede Kamer en OCW.

### 3.2.4 Inductie

Voor het inductieve gedeelte is gebruik gemaakt van sensitizing concepts, dat wil zeggen dat verklaringen zijn gevonden door middel van het perspectief van de respondenten. De keuze voor inductie komt voort uit een gebrek aan theoretische concepten en literatuur omtrent de wijze waarop binnen het stelsel van lumpsumfinanciering een relatie tussen doel en middel kan worden gelegd. Wanneer gekozen zou worden voor een deductieve analyse van de theoretische concepten komt de nadruk te liggen op verklaring omtrent de desbetreffende theorie waardoor het risico wordt gelopen dat de eigen ideeën van onderwijsbesturen ondergesneeuwd raken in de zoektocht naar bevestiging of ontkrachting van de theoretische concepten. Door middel van inductieve analyse is een antwoord gevormd op deelvraag vier. De uitkomsten van interviews vormen daarbij de basis.

### 3.2.5 Interviews

Om te achterhalen hoe mensen over bepaalde onderwerpen denken, welke emoties dit bij hen opwerkt, wordt vaak gebruik gemaakt van ondervraging (Verschuren & Doorewaard, 2007). Ondervragingen

worden vaak interviews genoemd en kunnen gestructureerd, semigestructureerd of volledig ongestructureerd worden afgenomen. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Dat wil zeggen dat in tegenstelling tot een gestructureerd interview de vragen open zijn, niet in verplichte volgorde hoeven te worden gesteld en de antwoordcategorieën niet van tevoren bekend zijn (Baarda, van der Hulst, & Goede, 2012). Bij een semigestructureerd wordt – in veel gevallen – gebruik gemaakt van een topiclijst waarbij op voorhand vragen zijn geformuleerd die algemener van aard zijn. Kenmerkend voor dit type interviews is dat vaak wordt doorgevraagd op basis van het antwoord van de respondent (Verschuren & Doorewaard, 2007). Interviews kunnen telefonisch afgenomen worden, vooral omdat dit veel tijd scheelt ten opzichte van *face-to-face* interviews. De interviews voor dit onderzoek zijn echter allemaal face-to-face afgenomen omdat in een persoonlijk gesprek ook de non-verbale communicatie kan worden waargenomen bijvoorbeeld gezichtsuitdrukkingen en andere lichaamstaal. Deze signalen kunnen belangrijk zijn voor een juiste interpretatie van de antwoorden. Ook kan op de signalen ingespeeld worden, wanneer bijvoorbeeld uit de gezichtsuitdrukking van een respondent blijkt dat er enige onduidelijkheid is of de respondent – om welke reden dan ook – twijfelt te antwoorden. Voor de interviews is een topiclijst opgesteld waarin algemeen geformuleerde vragen zijn opgesteld (Bijlage III). Op basis van de antwoorden van de respondenten zal door de onderzoeker worden doorgevraagd om een diepgaand gesprek over het onderwerp te bereiken en zoveel mogelijk relevante informatie te vergaren.

### **3.2.6 Verzamelen van data**

Voordat kan worden begonnen met de documentanalyse en interviews dient te worden gemotiveerd waarom voor deze onderzoekseenheden is gekozen en op welke wijze deze keuze tot stand is gekomen. Dit onderzoek richt zich op het funderend onderwijs. Daarom is in overleg met collega's van OCW gekeken naar een geschikte opzet. Op dit moment blijkt uit de huidige bestuursverslaggeving geen goede koppeling te maken tussen doel en middel. Om te controleren in hoeverre dit het geval is en tot op welke hoogte wel een koppeling wordt gemaakt zullen bestuursverslagen worden geanalyseerd door middel van een documentanalyse. Er is tot het aantal van 50 besloten doordat bestuursverslagen in de regel omvangrijk zijn, zegge 25 – 50 pagina's. In het kader van de tijd is daarom besloten tot deze afbakening. Om de gevoelens, meningen en gedachten van actoren uit het funderend onderwijs goed te kunnen achterhalen is gekozen voor interviews met de sectororganisatie voor het primair onderwijs (de PO raad), de sectororganisatie voor het voortgezet onderwijs (de VO raad) en onderwijsbesturen uit het primair en voortgezet onderwijs. Ook is de Algemene Onderwijsbond (AOB) bevraagd. Drie onderwijsbesturen uit het VO en vier onderwijsbesturen uit het PO zijn geselecteerd op basis van grootte. Onderwijsbesturen zijn verantwoordelijk voor het aanleveren van bestuursverslagen en zijn tevens verantwoordelijk voor het motiveren van keuzes die zijn gemaakt met publiek geld. Logischerwijs zullen zij bevraagd worden over hoe dit proces kan worden verbeterd. De sectororganisaties – PO raad en VO raad – behartigen de belangen voor het funderend onderwijs en spelen

daarbij een belangrijke rol in de totstandkoming van afspraken over de bekostiging van het onderwijs. De AOb is de grootste vertegenwoordiger van werknemend personeel en bezit in die rol veel kennis over de gedachten over de lumpsum en verantwoording van haar leden. De keuze van onderwijsbesturen is vooral gebaseerd op bekende contacten van OCW-collega's en de bereidheid om aan het onderzoek mee te werken. Het interview is – met toestemming van de respondent – opgenomen met een geluidsdrager. Over het gebruik, verspreiding en doel van de opname worden voor het interview afspraken gemaakt. De geluidsoptnames worden uitgetypt in een transcript waarna deze naar de respondent wordt toegestuurd als dat gewenst is. Geluidsoptnames zijn zo spoedig mogelijk verwijderd vanwege privacy redenen. Op basis van de transcripten zal het interview worden geanalyseerd.

### **3.2.7 Analyse van de data**

Nadat de interviews zijn afgenomen en getranscribeerd worden deze geanalyseerd. Om de interviews te kunnen analyseren is de inhoud van het transcript opgedeeld in codes. Deze codes zijn met elkaar vergeleken. Dit proces wordt vaak coderen genoemd. Coderen komt in de praktijk vooral neer op creativiteit en logisch denken van de onderzoeker. Dit maakt dat voor het coderen weinig vaste regels bestaan (Van Thiel, 2015). De code die wordt toegekend aan een stuk tekst is een manier om – zeer beknopt – de essentie van een stuk tekst te kunnen weergeven. Door dezelfde code toe te kennen aan stukken tekst die betrekking hebben op hetzelfde onderwerp kunnen zij met elkaar vergeleken worden. Omdat in dit geval ook sprake is van inductief onderzoek zullen de codes vooral geleidelijk worden ontwikkeld en gedurende dit proces verfijnd (open coderen). In de transcripten van dit onderzoek is gezocht naar overeenkomsten en verschillen. Doordat het een geleidelijk proces betreft kan in het geval van nieuwgevonden codes worden gekeken of deze in eerdere transcripten niet over het hoofd zijn gezien. Nadat de transcripten door middel van open coderen zijn geanalyseerd is gebruik gemaakt van axiaal coderen om verbanden te vinden tussen de codes die zijn gevonden. Omdat het mede inductief onderzoek betreft zullen de codes input vormen voor het formuleren van nieuwe theorie.

## **3.3 Betrouwbaarheid & Validiteit**

Omdat de controleerbaarheid en herhaalbaarheid van een kwalitatieve benadering minder sterk is dan bij kwantitatief onderzoek wordt de betrouwbaarheid en validiteit meestal niet beschreven in strenge vorm. In het geval van kwalitatief onderzoek wordt volgens van Thiel (2015) vaak de herhaalbaarheid van de analyses en aannemelijkheid van de conclusies die de onderzoeker heeft getrokken bedoeld. De betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek zullen nu worden beschreven.

### **3.3.1 Betrouwbaarheid**

De betrouwbaarheid van het onderzoek heeft betrekking op de mate waarin onderzoeksresultaten zullen worden teruggevonden wanneer deze nogmaals worden gemeten (Creswell, 2006). Betrouwbaarheid heeft betrekking op de mate waarin de antwoorden die door respondent worden gegeven vrij zijn van

toeval ofwel onsystematische fouten en bij herhaling tot dezelfde uitkomsten zouden leiden (Van Thiel, 2015). Toevalligheden kunnen te maken hebben met de respondent bijvoorbeeld in het geval er tijdsnood ontstaat doordat een vorige afspraak uit is gelopen waardoor haast wordt gemaakt. Daarnaast kunnen ook toevalligheden ontstaan door het toedoen van de interviewer. Dit kan komen doordat de interviewer een bepaalde mening heeft over het onderwerp en dit kenbaar maakt door non-verbale communicatie dan wel door zich te mengen in het gesprek (Baarda, 2012). Om een zo objectief mogelijke dataverzameling te bewerkstelligen stelt de onderzoeker zich objectief op en mengt zich niet in het beantwoorden van de vragen door bijvoorbeeld suggesties te geven voor een antwoord. Om herhaalbaarheid van het onderzoek te waarborgen is gebruik gemaakt van een topiclijst waarin de belangrijkste theoretische bevindingen zijn geoperationaliseerd tot algemeen geformuleerde interviewvragen. Om zoveel mogelijk objectiviteit te bewerkstelligen is de topiclijst eerst beoordeeld door een ervaren onderzoeker en een data analist van het ministerie. Ook vindt na elk interview een terugkoppeling plaats waarbij het verloop van het interview wordt besproken en de topiclijst kritisch tegen het licht wordt gehouden. De data worden tevens door de onderzoekers van OCW geanalyseerd. Door middel van deze maatregelen wordt getracht te waarborgen dat de onderzoeker de onderzoeksresultaten niet kan beïnvloeden.

### **3.3.2 Validiteit**

De validiteit van een onderzoek betreft de mate waarin het onderzoek vrij is van systematische fouten (Plochg, Juttman, Klazinga & Mackenbach, 2006). Validiteit kunnen we onderverdelen in interne en externe validiteit.

#### *Interne validiteit*

De vraag: is met het onderzoek gemeten wat was beoogd te meten heeft betrekking op de interne validiteit van het onderzoek. Om interne validiteit te waarborgen is het belangrijk dat de onderzoeker een goede afbakening doet van het onderzoek. Vaak bestaat bij deze afbakening de vrees dat het onderzoek aan externe validiteit inboet waarbij de gedachte is dat de resultaten slechter generaliseerbaar zijn naar een groter domein (Verschuren & Doorewaard, 2007). Een goede afbakening is echter belangrijk om de interne validiteit te waarborgen, zonder afbakening komt de onderzoeker namelijk niet tot duidelijke constatering uit de empirie. Bij het waarborgen van de interne validiteit is veel weggelegd bij de rol van de onderzoeker. Een gevaar is bijvoorbeeld de betrokkenheid van de onderzoeker bij het onderwerp. Doordat de onderzoeker zich lange tijd met het onderwerp bezighoudt kunnen de interpretaties van de onderzoeker en de empirische werkelijkheid te veel door elkaar gaan lopen (Plochg et al., 2006). Om dit soort problematiek te voorkomen worden de resultaten van interviews, interviewvragen en de analyses doorlopend kritisch bekeken door medewerkers van OCW. Het monitoren van het onderzoek door hen vergroot de interne validiteit van het onderzoek (Plochg et al., 2006). Om te zorgen dat gemeten wordt wat daadwerkelijk beoogd is wordt een topiclijst gebruikt.

Hierdoor worden aan alle respondenten dezelfde algemeen geformuleerde vragen gesteld. Om te zorgen voor een optimale validiteit is ook gekozen om de interviews te houden op de locatie van de respondent.

#### *Externe validiteit*

De generaliseerbaarheid van de resultaten naar een groter domein of naar situaties van gelijke strekking valt onder de externe validiteit van het onderzoek (Plochg et al., 2006). Om de resultaten verplaatsbaar te kunnen maken is belangrijk dat de selectie van onderzoekseenheden goed is gemotiveerd. Hoewel de nadruk bij kwalitatief onderzoek vaak ligt op interne validiteit is gezorgd dat dit onderzoek extern valide is door een gemêleerde selectie van respondenten. Onderwijsbesturen zijn gekozen op basis van grootte en vertegenwoordigen beide sectoren. De sectororganisaties zijn gekozen omdat deze in doorlopend contact staan met de onderwijsbesturen. Het contact tussen veld en sectororganisaties maakt dat zij een compleet beeld hebben van de algemene tendens omtrent de materie uit het gehele land. Kennis van de sectororganisaties vergroot daardoor de representativiteit van het onderzoek.

## **4. Feitelijke bevindingen**

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven op welke wijze de verantwoording van het funderend onderwijs binnen het stelsel van lumpsumfinanciering is ingericht. Daarbij is aangegeven welke redenen volgens de theorie ten grondslag liggen aan het gebruik van lumpsum binnen het onderwijs en tot welke problematiek dit kan leiden. In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste bevindingen uit de documentanalyse en interviews weergegeven. Allereerst zijn de documentanalyses uitgevoerd over bestuursverslagen, deze zijn opgedeeld in bestuursverslagen uit het primair onderwijs en voortgezet onderwijs. Hierop volgend zijn de bevindingen uit de interviews weergegeven.



## 4.1 Documentanalyse

Om na te gaan in hoeverre onderwijsbesturen binnen het funderend onderwijs een koppeling aanbrengen tussen doelen en middelen is een documentanalyse uitgevoerd. Daarvoor zijn uit beide sectoren 25 bestuursverslagen benut. Door middel van deze analyse wordt deelvraag twee beantwoord.

### 4.1.1 Primair onderwijs

Voor het primair onderwijs is gebruik gemaakt van 25 bestuursverslagen. Alle onderwijsbesturen beginnen het bestuursverslag met een hoofdstuk waarin de missie, visie en de doelen van de organisatie staan beschreven. De kwaliteit van dit hoofdstuk verschilt enorm. In twaalf verslagen hebben de besturen enkel een doel opgesteld dat ingaat op het instandhouden van een school in bepaalde confessionele of openbare richting. Daarmee wordt niet voldaan aan de informatiewens van het ministerie. Het ministerie wil namelijk doelen voor de langere termijn, deze dienen tevens in relatie tot huidige maatschappelijke ontwikkelingen te worden opgesteld. De meeste schoolbesturen houden zich niet aan deze eis.

Wat in het algemeen opvalt is de zeer uiteenlopende wijze waarop invulling wordt gegeven aan een bestuursverslag. Dit blijkt ten eerste doordat de grootte erg verschilt. Het kleinste geanalyseerde bestuursverslag omvat 20 pagina's en het grootste 74. Naast de grootte van de verslagen blijkt de inhoud zeer verschillend, zo is er een bestuur die een hoofdstuk heeft over '*Communicatie en relaties*' maar zijn er ook besturen met een hoofdstuk over '*Ouderbijdrage*', '*Impuls muziekonderwijs*', '*Zaken met politieke of maatschappelijke impact*', '*Beleid en Kernactiviteiten*' of '*Wet Werk en zekerheid*'. Besturen halen dus een grote verscheidenheid aan onderwerpen aan in hun bestuursverslag. Dit maakt de bestuursverslagen op het eerste gezicht dan ook moeilijk vergelijkbaar. De variatie kan voortkomen uit het feit dat in de regeling jaarverslaggeving en de handreiking bestuursverslag geen duidelijke opdrachten staan wat betreft de inhoud van het bestuursverslag. De onderwerpen die worden genoemd in artikel 514 zijn globaal van aard en lijken dan ook vrij interpretabel.

Besturen blijken ook verschillend te denken over de doelgroep van het bestuursverslag. Zo stelt een bestuur het volgende:

*"...verantwoording af aan de raad van toezicht, de gemeente Oegstgeest, het personeel, de medezeggenschapsraden, en andere belanghebbenden. Wij vinden een jaarverslag vanzelfsprekend, omdat wij ons publiekelijk wensen te verantwoorden. Die maatschappelijke verantwoording hoort bij openbaar onderwijs."*

Er is ook een bestuur die stelt dat horizontale verantwoording geen doel van het bestuursverslag op zich is:

*"Horizontale verantwoording is voor stichting XXXX geen doel op zich."*

In artikel 516 van de regeling jaarverslaggeving onderwijs staat expliciet dat horizontale verantwoording als belangrijk element wordt beschouwd bij het opstellen van het bestuursverslag. De zienswijze van

het bestuur lijkt dan ook in strijd met de eis van OCW. Alle besturen hebben een of meer doelen opgesteld in hun bestuursverslag. In vier gevallen gaan besturen uitgebreider in op deze doelen. Zij reflecteren in het jaarverslag of dit doel behaald is of niet. Dit gebeurt vaak aan de hand van een simpel overzicht zoals weergegeven in afbeelding 1. Een bestuur maakt gebruik van kleurtjes waarmee wordt aangegeven of een doel behaald is, nog in uitvoering of niet behaald. Wat opvalt is dat het in veel gevallen gaat om doelen die makkelijk kunnen worden gemeten of op enige manier kwantificeerbaar zijn. Deze zijn dus relatief makkelijk te meten. Alle vier besturen hebben bijvoorbeeld het ziekteverzuimpercentage binnen de organisatie opgenomen als doel in de bestuursverslagen. Daarbij wordt het ziekteverzuimpercentage binnen de organisatie gekoppeld aan landelijke gemiddelden en aan de hand daarvan gekeken in hoeverre de organisatie een ‘goed’ ziekteverzuimpercentage heeft.

Onderdeel	Doelstellingen	Geslaagd in	
		2017	2018
<b>Onderwijs:</b>	De eindopbrengsten zijn beter of gelijk aan de resultaten van de referentiegroep (vergelijkbare ouderpopulatie en sociale, culturele en economische achtergrond van de school). De inspectie beoordeelt de school minimaal als voldoende.	✓	✓
<b>Inspectie</b>	De school streeft naar de beoordeling ‘GOED’		✓
<b>Besturen:</b>	Besturen naar de code ‘Goed bestuur’.	✓	✓
<b>Leerlingenaantallen:</b>	De leerlingenaantallen ontwikkelen zich minimaal volgens de prognoses.	✓	✓
<b>Marktaandeel:</b>	Het marktaandeel (leerlingen uit de wijk) stijgt of blijft gelijk.	✓	✓
<b>Financiën:</b>	De exploitatie blijft binnen of is gelijk aan de begroting.	✓	✓
<b>Oudertevredenheid:</b>	Minimaal 75% van de ouders is tevreden of zeer tevreden over de school.	✓	✓
<b>Leerlingtevredenheid:</b>	Het gemiddelde cijfer dat de leerlingen van de groepen 6 en 7 aan hun school geven ligt boven of is gelijk aan het gemiddelde van de referentiegroep (8.0).	✓	✓
<b>Personeelstevredenheid:</b>	Minimaal 75% van het personeel geeft aan tevreden of zeer tevreden te zijn met hun school. Het gemiddelde cijfer dat ze de school geven ligt boven het gemiddelde van de referentiegroep (7.6)	✓	✓
<b>Professionalisering:</b>	Minstens 90% van het personeelsbestand doet mee aan individuele of teamgerichte nascholing.	✓	✓
<b>Ziekteverzuim:</b>	Het ziekteverzuim blijft onder de 4%.	✗	✓

**Afbeelding 1** Opgestelde doelen door schoolbestuur

In vijf gevallen stellen besturen doelen op die minder gemakkelijk te kwantificeren zijn. Bijvoorbeeld: “*Leerlingen kunnen kritisch en verantwoord omgaan met de nieuwe media met in achtneming van de privacy wetgeving...*”. Het bestuur stelt dat dit doel behaald is. Echter wordt niet aangegeven waarom dit doel is behaald. Waaruit blijkt dat het doel is behaald? Wat is er gedaan om het doel te bereiken? Welke middelen zijn hiervoor aangewend? Het ministerie stelt geen eisen waaraan doelstellingen moeten voldoen of hoe verslag moet worden gedaan van de voortgang wat betreft de gestelde doelen. In vier gevallen wordt gereflecteerd aan de hand van een begeleidende tekst, zoals weergegeven in tabel 3. Vaak blijkt uit de begeleidende tekst welke activiteiten zijn ondernomen om een doel te bereiken. De koppeling tussen middelen blijft echter uit.

**Tabel 3** Voorbeeld doelreflectie uit bestuursverslag

<b>Doel</b>
Schoolklimaat (speerpunt 3): Sluit aan op ambitie 10 uit het SOP: Sociale veiligheid: Wat betreft de sociale veiligheid krijgen afspraken rondom regels en gezag, pestprotocol en incidentenregistratie een update. Hierbij betrekken we ook de aandacht voor het gebruik van internet en sociale media.
<b>Reflectie</b>
Wat zijn de resultaten? De veiligheid in school en zeker ook op het plein is verbeterd. Er zijn minder incidenten, er wordt meer preventief ingezet door middel van intensieve aandacht voor groepsklimaat, door groeps gesprekken en individuele gesprekken met leerlingen en door duidelijke schoolregels en consequente hantering daarvan. Ook hebben we ingezet op extra speelmaterialen op het schoolplein en belijning op het terrein voor verschillende vormen van spel. Het invoeren van het vijf gelijke dagen model heeft bijgedragen aan meer rust en veiligheid tijdens de lunchpauze, door toezicht van onderwijskundig personeel. Afspraken zijn duidelijk vastgelegd en gecommuniceerd met ouders

In eenentwintig bestuursverslagen staan allerlei activiteiten beschreven waarbij niet het doel valt te herleiden. Andersom staan in negen bestuursverslagen allerlei doelen benoemd waar verder in de bestuursverslagen niet op wordt ingegaan. Enkele besturen schrijven over politieke thema's bijvoorbeeld het lerarentekort, de financiële realisatie of de reservepositie van de school. Zo stelt een schoolbestuur dat zij zich *“beter moet gaan profileren in de steeds krapper wordende arbeidsmarkt”* en *“de stichting zal prominenter naar buiten moeten uitdragen wat ze voor haar personeel kan betekenen”*. Ook komt de discussie omtrent de reservepositie van scholen weleens ter sprake zo heeft een schoolbestuur het volgende doel opgesteld: *“Eindejaarsverwachting 2017 wijkt maximaal of minimaal 100k af van realisatie”*. Een ander schoolbestuur geeft aan wat zij met de reserve wil gaan doen: *“Er is besloten om de ruimte die er zit in de algemene reserve o.a. in te zetten voor verduurzaming van de gebouwen en het onderwijs op de scholen”*. In alle gevallen blijft een concrete koppeling tussen doelen en middelen uit. Er lijkt binnen enkele bestuursverslagen wel ruimte om dit te doen. Zo is het lerarentekort een belangrijk onderwerp binnen het huidig maatschappelijk debat. Het schoolbestuur dat stelt zich beter te moeten gaan profileren door de krapte op de arbeidsmarkt zou daarom aan kunnen geven op welke wijze zij voornemens is dit te gaan doen. Welke acties wil zij uit gaan voeren om het personeelsbestand op orde te houden. En wat gaat het kosten om deze acties uit te voeren? Ook het schoolbestuur dat aangeeft de reservepositie in te willen zetten voor het verduurzamen van de schoolgebouwen zou een koppeling kunnen leggen met middelen. Het verduurzamen van gebouwen gaat namelijk gepaard met de aanschaf van tastbare zaken zoals zonnepanelen. Het schoolbestuur zou aan kunnen geven op welke manier zij wil verduurzamen. Hoeveel energiebesparing wil zij bijvoorbeeld bereiken, hoeveel zonnepanelen zijn daarvoor nodig en wat gaat dit dan kosten? In drie gevallen vergelijken besturen hun prestaties met andere scholen door middel van een benchmark. De prestaties gemiddelden uit de benchmark worden dan vergeleken met de prestaties binnen het schoolbestuur. Ook hier gaat het om kwantitatieve gegevens.

Informatie over werkdrukmiddelen staan altijd in het bestuursverslag beschreven. Deze middelen zijn beschikbaar gesteld om de werkdruk binnen het primair onderwijs te verlagen. Gelijktijdig

met het beschikbaar stellen van middelen voor werkdrukvermindering is ook een handreiking uitgegeven over de wijze waarop deze middelen moeten worden verantwoord. Zo is bepaald dat er in het bestuursverslag moet worden beschreven waarvoor de middelen zijn ingezet. In de meeste gevallen wordt de besteding van deze middelen weergegeven in een tabel zoals weergegeven in afbeelding 2. Daarin staat waarvoor de middelen zijn aangewend, bijvoorbeeld het aannemen van een onderwijsassistent, het uitbesteden van de organisatie van een sinterklaasfeest of het aannemen van een conciërge. Aan deze acties wordt dan het desbetreffende bedrag gekoppeld. De verantwoording van de werkdrukmiddelen geeft een sluitend beeld van de cyclus doelstelling, acties die ondernomen worden om dit doel te bereiken en de middelen die daarvoor zijn gebruikt. De eis van het ministerie maakt dat in alle verslagen duidelijk is wat met de middelen is gebeurd.

Bestedingscategorie	Besteed bedrag in schooljaar 2018/2019	Eventuele toelichting
	€ 66.877	Aantal leerlingen op 1-10-2017 is 430
Personeel	€ 12.000	2 leerkrachten voor 0,15 fte voor IB/RT-taken
	€ 12.000	conciërge voor 0,35 fte
	€ 5.642	ICT-coördinator
	€ 36.000	inhuur onderwijsassistent 0,85 fte via
Beschrijving van het proces		Het team is als volgt tot deze inzet gekomen: - voorlichting aan gehele team (2 keer) - bespreking in verschillende bouwlagen - terugkoppeling in MOT-overleg (managementondersteuningsteam) - standpuntbepaling door PMR op basis van input team - definitief voorstel aan directie na voorbespreking in MT - besluit PMR - besluit is op 23 augustus 2018 bekrachtigd in teamvergadering

Afbeelding 2 Voorbeeld verantwoording werkdrukmiddelen

#### 4.1.2 Voortgezet onderwijs

De 25 bestuursverslagen uit het voortgezet onderwijs kennen verschillen qua inhoud en grootte. Zo bestond het kleinste bestuursverslag uit 18 pagina's en het grootste bestuursverslag uit 129 pagina's. Ook wordt op verschillende wijze inhoud gegeven aan de bestuursverslagen. Zo is er een bestuur dat in hun verslag een hoofdstuk heeft opgenomen over het 'stakeholderbeleid' waarin zij aangeven op welke wijze ze de relaties met hun stakeholders onderhouden maar er zijn ook besturen die wat vertellen over 'politieke en maatschappelijke ontwikkelingen', 'vergaderingen van het bestuur' wat de 'verwachte toekomstige ontwikkelingen' zijn en zelfs een hoofdstuk over 'aanmeldingsprocedure voor het schooljaar 2019-2020' voor het eerste leerjaar. Ook hier geldt dat uit de regeling jaarverslaggeving en de handreiking bestuursverslag niet kan worden opgemaakt wat inhoudelijk verwacht wordt van de

auteur. De invulling lijkt formatvrij door de algemene onderwerpen die in de regeling en de handreiking zijn benoemd.

Opvallend is dat besturen veel waarde hechten aan de horizontale verantwoording. Hiermee voldoen veel besturen aan de wens van het ministerie om het bestuursverslag te gebruiken als discussiestuk met stakeholders. In alle bestuursverslagen worden de stakeholders benoemd en geeft het bestuur op welke manier stakeholders zijn betrokken bij het beleid van de school in het voorgaande jaar. Een bestuur zegt het volgende:

*“Met dit jaarverslag legt XXX College verantwoording af aan de onderwijsinspectie, aan onze stakeholders in de regio en vooral aan onze leerlingen, ouders en verzorgers. Graag laten we zien wat we het afgelopen jaar hebben gedaan en waarom.”*

Over het algemeen is binnen de bestuursverslagen van het voortgezet onderwijs een betere verbinding te vinden tussen landelijke thema's en het beleid van de besturen. In zeventien verslagen is de vertaling van onderwerpen uit landelijke discussies binnen het onderwijs naar doelen in het bestuursverslag terug te vinden. Een bestuur geeft bijvoorbeeld in het hoofdstuk 'de school en de prioriteiten van de overheid' een uitgebreide beschrijving over de wijze waarop ze landelijke problemen heeft doorvertaald in haar eigen doelen. Het bestuur tracht met de kerndoelen in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen zoals 'krimp', 'personeelstekort' en 'stijging van materiële kosten'. Het blijft onduidelijk op welke wijze het bestuur invulling heeft gegeven aan de doelen. Welke acties zijn ondernomen om deze problemen op te vangen en de gestelde doelen te bereiken. Een concrete vertaalslag naar de inzet van middelen blijkt vaak niet uit de bestuursverslagen. Het schoolbestuur dat tracht in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen zoals krimp en het personeelstekort zou het bestuursverslag kunnen gebruiken om de vertaalslag naar middelen te maken. Wat gaat zij doen om de gevolgen van het teruglopende leerlingaantal op te vangen? Hoeveel gaat dat kosten? En hoe gaat het schoolbestuur zorgen dat zij een aantrekkelijke werkgever blijft? Hoeveel middelen zijn daarvoor nodig? Er kan in veel gevallen een koppeling tussen doelen en middelen gelegd worden. Toch blijft deze koppeling in veel bestuursverslagen uit.

In veertien bestuursverslagen is een overzicht opgenomen met doelstellingen. Daarbij staat of de doelstelling is gerealiseerd of (nog) niet is gerealiseerd zoals in afbeelding 3 is weergegeven. In het bestuursverslag wordt verder vaak geen mededeling meer gedaan van de doelstellingen. Er staat niet beschreven welke acties zijn ondernomen om de doelstellingen te realiseren. Welke acties spelen nog in relatie tot de nog niet gerealiseerde doelen. Tevens is onduidelijk waaruit blijkt dat doelen zijn gerealiseerd. De argumentatie ontbreekt vaak. Er is een schoolbestuur dat aangeeft in de toekomst, problemen te krijgen met het rondkrijgen van de formatie door een tekort aan docenten Nederlands, Engels, Duits, wiskunde, scheikunde en natuurkunde. Zij geeft echter verder niet aan wat zij gaat doen om hierop in te spelen. Welke acties zijn nodig om de formatie rond te krijgen en hoeveel middelen zijn hiermee gemoeid? In afbeelding drie staat een opsomming met doelen van een onderwijsbestuur. Er zijn onder andere allerlei doelen benoemd op ICT-gebied. Deze doelen zijn vrij concreet en lijken zich

uitstekend te lenen voor een koppeling naar middelen. Het gaat immers om tastbare zaken, namelijk ICT-systemen. Wat kost de aanschaf van ICT-systemen en waarom is het zo belangrijk dat deze ICT-systemen worden aangeschaft?

<b>Resultaten Toekomstbestendige Bedrijfsvoering</b>
<b>Doelstellingen 2018 Toekomstbestendige Bedrijfsvoering algemeen</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Uitvoeringsbesluit en mandaat uitwerking Toekomstbestendige Bedrijfsvoering: gerealiseerd;</li><li>• Bestuursbesluit en opstarten marktconsultatie systeemoptimalisatie: gerealiseerd;</li><li>• Goedkopere en minder versnipperde secundaire processen: gedeeltelijk gerealiseerd.</li></ul>
<b>Doelstellingen 2018 ICT</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Migratie van diensten: gedeeltelijk gerealiseerd;</li><li>• Inventarisatie hardware en applicaties: gerealiseerd;</li><li>• Voorbereidingen aanbesteding ICT-dienstverlening: gerealiseerd</li><li>• Afronden eerste pilot Standaard werkplek: gerealiseerd;</li><li>• Opstarten tweede pilot Standaard werkplek: gerealiseerd;</li><li>• Implementatie wettelijke AVG-verplichtingen: gedeeltelijk gerealiseerd.</li></ul>
<b>Doelstellingen 2018 Inkoop en facilitaire zaken</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Borging juridische kaders bij aanbestedingen: gerealiseerd;</li><li>• Kostenreductie c.q. optimaliseren van doelmatigheid: gedeeltelijk gerealiseerd;</li><li>• Opstellen aanbestedingskalender 2018-2019: gerealiseerd;</li><li>• Ontwikkelen prestatie-indicatoren (KPI's): gerealiseerd;</li><li>• Ontwikkelen Handboek Inkoop: gerealiseerd.</li><li>• Terugdringen verzuim tot onder sectorgemiddelde: niet gerealiseerd;</li></ul>

**Afbeelding 3** Voorbeeld weergave doelen uit een bestuursverslag

Elf besturen beschrijven in het bestuursverslag op welke wijze zij hun doelen trachten te bereiken. In totaal wordt ook in elf bestuursverslagen de verwachte krimp vermeld. Een bestuur die de verwachte krimp binnen hun regio zacht willen laten landen zegt daarover het volgende:

*“Gelet op de tegenvallende aanmelding voor het schooljaar 2016-2017, het besef dat binnen het voedingsgebied van XXX College krimp optreedt in de basisgeneratie van groep 8-leerlingen primair onderwijs en toenemende concurrentie binnen ons voedingsgebied, is eind 2016 door het bestuur een besluit genomen ten aanzien van de positionering van het XXX College.”*

Het bestuur geeft vervolgens een beschrijving van de wijze waarop zij de krimp binnen de organisatie wil opvangen. Zo is het bestuur voornemens het ‘aanbod binnen het vmbo aan te passen’ door te stoppen met werven in de leerwegen techniek, zorg & welzijn. Het bestuur wil namelijk inzetten op economie & ondernemen. Ze actualiseert het opleidingsaanbod naar deze tijd door middel van een leerweg ICT. Het bestuur probeert het onderwijsaanbod dus te actualiseren. Welke kosten zijn gemoeid met het actualiseren van de leerwegen? Met het opzetten van een leerweg ICT lijken kosten gemoeid, bijvoorbeeld pc's of andere ICT-systemen. Hier lijken kansen voor de koppeling naar middelen. Krimp heeft gevolgen voor de inkomsten. Scholen ontvangen namelijk bekostiging per leerling. Een daling van studentenaantallen zal dus eveneens leiden tot een daling van de inkomsten waarmee zaken als huisvesting worden bekostigd. Een schoolbestuur is daarom van plan ‘geen extra ruimten meer bij te bouwen’. Het is onduidelijk hoeveel het schoolbestuur hierdoor bespaart. Dit is juist belangrijke



informatie om de continuïteit van het onderwijsbestuur te borgen. Een ander bestuur geeft aan dat zij met scholen uit de regio een mobiliteitscommissie hebben opgericht om de problematiek van de krimp op te vangen, de commissie kijkt in hoeverre het mogelijk is om personeel over te plaatsen wanneer er problemen opspelen. Drie besturen benoemen het aantal bevoegde docenten voor de klas. Een bestuur geeft inzicht in het percentage bevoegde leraren voor de klas zoals weergegeven in afbeelding 6. Het bestuur geeft aan hoe het lerarentekort zijn weerslag heeft binnen de school. Welke acties worden ondernomen om te zorgen dat er meer bevoegden voor de klas staan is alleen onduidelijk. Zijn er bijvoorbeeld onbevoegden in opleiding tot docent? Zijn er middelen voor scholing beschikbaar voor scholing binnen de school?

<b>Overzicht bevoegdheden</b>	<b>13-14</b>	<b>14-15</b>	<b>15-16</b>	<b>16-17</b>	<b>17-18</b>	<b>18-19</b>
Bevoegd	63%	63%	63%	58%	63%	63%
Overbevoegd	27%	22%	18%	23%	19%	22%
Onderbevoegd	10%	16%	19%	19%	18%	15%

**Afbeelding 2** Voorbeeld weergave aantal bevoegde docenten binnen een onderwijsbestuur per jaar

Zeven besturen benoemen in hun jaarverslag concreet op welke wijze zij de middelen hebben ingezet en welke spullen daarvoor zijn gekocht. Zo zegt een bestuur het volgende:

*“In het kader van sterk techniek onderwijs zijn middelen ingezet voor materiele zaken zoals de aanschaf van machines, gereedschappen en inventaris, als ook voor verbruiksmaterialen. Tevens zijn middelen ingezet voor het aantrekken van extra leerkrachten om kleinere klassen te kunnen vormen.”*

In de tekst worden concrete zaken genoemd zoals machines en gereedschap. Deze zaken lenen zich uitstekend voor een verbinding naar middelen. Hierdoor had het schoolbestuur inzichtelijk kunnen maken welke investering gemoeid is met het programma sterk techniek onderwijs. Een ander voorbeeld betreft een bestuursverslag waarin is aangegeven dat middelen zijn ingezet om het onderwijs uitdagender te maken door kinderen meer technische vakken te kunnen bieden. En het besteden van middelen aan de opleiding en training van docenten. Deze zeven besturen schenken meer aandacht aan de uitleg die hoort bij de doelen. Wat is er gedaan om het doel te bereiken? Een van deze besturen zegt bijvoorbeeld over de doelen van het havo en vwo-onderwijs, dat de school meer maatwerk wil gaan bieden in de vorm van talentlessen en ondersteuningslessen. Dat willen zij bereiken door met leerlingen, docenten en ouders te spreken over hoe dit onderwijs moet worden ingevuld daarvoor is tevens een onderwijsadviseur aangetrokken. Uit de tekst kan dus worden achterhaald wat het bestuur gaat doen om dit doel te bereiken. In de tekst wordt ook concreet het inschakelen van een onderwijsadviseur genoemd. Hoeveel kosten hiermee zijn gemoeid is onduidelijk. In afbeelding 4 legt een van deze zeven besturen uit dat zij alle scholen wil voorzien van zonnepanelen en ledverlichting zoals te zien in afbeelding 4.

### Kwaliteitszorg

Stichting wil de kwaliteit verder stimuleren door integraal te sturen. Hiervoor is in 2018 voor alle locaties de sturingstool Onderwijs Dashboard ingevoerd. In de komende jaren staat de verdere ontwikkeling van de tool, maar vooral ook het optimaal gebruik van deze tool centraal. Zowel op locatieniveau als op Stichtingsniveau wordt inzicht gegeven in de kwaliteit van onderwijs als ook in de kwaliteit van de organisatie. Door effectief gebruik te maken van dit sturingsmiddel verwachten we de kwaliteit van de organisatie verder te kunnen verhogen.

### Duurzaamheid

Stichting wil ook een voorbeeld zijn op het gebied van duurzaamheid. Dit heeft ertoe geleid dat in 2018 plannen over het doorvoeren van duurzaamheidsmaatregelen zijn geactualiseerd. De nog niet uitgevoerd plannen worden alsnog uitgevoerd. Daarnaast is in 2018 het voorstel gedaan om, in eerste instantie, drie van onze scholen te voorzien van zonnepanelen en ledverlichting. Hiervoor wordt samenwerking gezocht met een externe partner voor het opstellen van een business case en projectplan. De verwachting is dat we

in de loop van 2019 kunnen starten met het plaatsen. De bedoeling is dat in een later stadium ook andere locaties zullen worden voorzien van zonnepanelen en led-verlichting.

In 2018 heeft een locatie deelgenomen aan het programma Gezonde School. volgt het thema voeding, wat gericht is op het planmatig en structureel werken aan gezonde leefstijl van leerlingen. De school wordt beoordeeld op de pijlers educatie, signalering, stimuleren van gezond gedrag en beleid. Naar verwachting ontvangt in 2019 het Vignet Gezonde School.

Bij de is in 2018 een traject gestart op een milieustraat in te richten. Hierbij wordt op structurele wijze het afval van school nauwkeurig gescheiden. De milieustraat heeft ook een duidelijke plek binnen het onderwijs.

Ook op andere scholen zijn voorbeelden van de inzet op duurzaamheid. Daarbij wordt vooral aansluiting gezocht bij de specifieke invulling die voor die scholen passend is. Tevens is het beleid voor de lange termijn gericht op het doorvoeren van energiebesparende maatregelen en het creëren van mogelijkheden om energie zelf op te wekken.

#### **Afbeelding 4** Voorbeeld weergave doelen en acties uit een bestuursverslag

In de tekst kan worden gelezen dat alle schoollocaties dienen te worden voorzien van zonnepanelen en ledverlichting. Welke investering daarmee is gemoed is onduidelijk. Deze besturen leggen de verbinding tussen doelen en acties. Ook benoemen zij in veel gevallen wanneer de doelen volgens het schoolbestuur zijn behaald. Er kan vaak niet uit de bestuursverslagen worden herleid welke investering is gemoed met het behalen van de doelen.

Negentien besturen hebben onderwijsprestaties en oordelen van de inspectie van het onderwijs vermeld in het bestuursverslag. Daarbij gaat het vaak om kwantitatieve informatie of om doelen die relatief makkelijk te kwantificeren zijn. In alle gevallen is het slagingspercentage weergegeven als indicator van de prestaties. Ook meten zij altijd het ziekteverzuimpercentage. Doelen die ingaan op onderwijskwaliteit lijken minder makkelijk te koppelen aan middelen. Slagingspercentages lijken logischerwijs de uitkomst van de continue werkzaamheden van een onderwijsbestuur. Deze lijken daarom moeilijk te koppelen aan concrete zaken zoals ICT-systemen of machines.

### **Reflectie**

Door het analyseren van bestuursverslagen uit het funderend onderwijs wordt een antwoord gegeven op deelvraag twee: *In welke mate maken onderwijsbesturen de koppeling tussen middelen en doelen inzichtelijk in het bestuursverslag?* Tussen de invulling van bestuursverslagen uit zowel het primair als voortgezet onderwijs blijken zeer veel verschillen. Ten eerste varieert de omvang. Ook verschillen bestuursverslagen inhoudelijk. In beide sectoren bestaat een grote variatie in de mate waarin doelen worden opgesteld en hoe daar in het bestuursverslag op wordt gereflecteerd. Doelen die worden opgesteld door schoolbesturen uit het primair onderwijs zijn vaak niet te koppelen aan landelijke



problematiek. Binnen het voortgezet onderwijs lijken besturen hun doelen meer te baseren op maatschappelijke thema's. In de meeste gevallen zijn enkele doelen benoemt waarbij een enkele keer ook wordt aangegeven of de doelen zijn behaald of niet. Opvallend is dat veel doelen relatief makkelijk kwantificeerbaar zijn, bijvoorbeeld personeelstevredenheidsenquêtes of cito-scores van leerlingen. Het is onduidelijk of de doelen die door besturen uit het funderend onderwijs worden opgesteld ook de doelen betreffen die door OCW verwacht worden. In artikel 514 van de regeling jaarverslaggeving en de handreiking bestuursverslag staat dat er doelen moeten worden opgesteld voor de korte, middellange en de lange termijn. Ook moeten doelen worden opgesteld in het licht van maatschappelijke en politieke thema's. Uit de regeling jaarverslaggeving en de handreiking blijkt niet wat wordt verstaan onder een maatschappelijk of politiek thema. Ook blijkt niet welke termijnen worden bedoeld met kort, middellang en lang. In artikel 514 worden verschillende onderwerpen benoemd waarover moet worden gerapporteerd. Zo dient bijvoorbeeld verantwoording afgelegd te worden over 'zaken met een personele betekenis' en 'onderwijsprogrammatische zaken' het is onduidelijk wat hiermee wordt bedoeld. Schoolbesturen lijken dus vrij om hieraan invulling te geven zoals zij dat wensen. Dit kan een verklaring zijn voor de grote variatie die kenmerkend is voor de huidige invulling van de bestuursverslagen. Een concrete vertaalslag naar de inzet van middelen wordt in de bestuursverslagen niet gemaakt. De regeling jaarverslag en de handreiking leggen een vertaling naar middelen niet op als eis. De grote variatie tussen de invulling van bestuursverslagen uit beide sectoren geeft het vermoeden dat schoolbesturen niet goed weten wat er moet worden opgenomen óf het bestuursverslag naar eigen inzicht vormgeven doordat uit de regeling jaarverslaggeving en de handreiking niet kan worden opgemaakt op welke wijze vorm dient te worden gegeven aan het opstellen van doelen en de koppeling met middelen.

## 4.2 Interviews

Om te achterhalen op welke manier een koppeling kan worden gelegd tussen doel en middel zijn interviews afgenomen met verschillende schoolbestuurders en belangenorganisaties. De interviews zijn gebruikt om de eigen ideeën van schoolbestuurders en belangenorganisaties omtrent dit onderwerp inzichtelijk te krijgen. Door middel van de interviews wordt deelvraag drie beantwoord: *Welke redenen geven onderwijsbesturen voor de huidige invulling van de bestuursverslaggeving?* Deelvraag drie is uiteengezet in vijf werkhypothesen, deze zullen nu eerst worden beschreven.

**H<sub>1</sub>: Als de verantwoordingsinformatie in een bestuursverslag gestandaardiseerd wordt dan zal dat leiden tot een beter inzicht in de verschillen tussen prestaties van scholen.**

Over het gestandaardiseerd aanleveren van verantwoordingsinformatie in bestuursverslagen wordt door de respondenten verschillend gedacht. Alle respondenten stellen dat de reden dat er op dit moment grote inhoudelijke verschillen bestaan tussen bestuursverslagen, het gevolg is van de vrijheid om beleid te maken die gekenmerkt wordt binnen het onderwijs. De vrijheid om beleid te maken maakt ook dat de verantwoording verschillende inhoud kent. Ook is op dit moment volgens alle respondenten onduidelijk wat er in het bestuursverslag moet worden opgenomen. Dit leidt in combinatie met veel vrijheid tot een veelheid aan verschillen tussen bestuursverslagen. Alle respondenten zijn zich bewust dat er in het onderwijs grote sommen publiek geld omgaan waarover dan ook zeker een goede verantwoording dient te bestaan.

Negen respondenten stellen dat de complexiteit van het onderwijs het lastig maakt de verantwoording te vertalen naar een landelijk beeld. Zij geven aan dat verantwoording over een standaard set aan onderwerpen zal leiden tot een beeld dat 'hoog over' gaat. Zo vinden zij het onderwijs divers waardoor het lastig is om te kunnen spreken in algemeenheden. Een bestuurder stelt dat algemeenheden in het onderwijs altijd faliekant fout zijn. De respondenten geven wel aan dat het beleid van scholen, beleidsrijk moet worden opgesteld. Daarbij staan vragen als: wat zijn de plannen? en hoeveel gaan we daaraan besteden?, centraal. Ook is een voorspelling voor de lange termijn belangrijk. Acht respondenten geven aan dat zij liever naar de toekomst kijken dan het verleden, daarbij willen zij een kleine terugblik geven en verder een voorspellend verhaal schrijven voor de toekomst. Respondenten zouden idealiter aangeven wat zij hebben behaald, wat niet is gelukt en welke acties zij gaan ondernemen in de toekomst. Beleid koppelen aan middelen is volgens deze respondenten lastig. Drie respondenten stellen dat het resultaat dat men hoopt te bereiken centraal dient te staan. Het koppelen van doelen aan geld gaat volgens een respondent uit van een maakbare wereld:

*“Die doelen ... het gaat wel uit van een maakbare wereld. En ik heb hier geen fabriek met lopende band met Nivea blikjes die ik een standje hoger kan zetten. Men kan doelen stellen maar of die realistisch zijn is nog maar de vraag.”*

Alle respondenten stellen dat een goede verantwoording bestaat uit een koppeling tussen beleid en geld. Dit kan volgens hen niet tot op de euro nauwkeurig maar wel in grote lijnen. Daarom is het opstellen van een beperkt aantal doelen volgens hen beter. Dan moet wel zichtbaar worden wat het resultaat is geweest, hiervoor zouden meetindicatoren moeten worden opgesteld. De doelen zouden volgens hen ook kunnen zijn gebaseerd op de doelen die er leven in de politiek. Hierbij zou OCW wel het voortouw moeten nemen. Zij moeten dan richtlijnen opstellen over de inhoud: *“gewoon zeggen wat erin moet.”* Als OCW aan iedereen dezelfde richtlijn zou meegeven die volledig en duidelijk is, zou er minder discussie zijn aan de 'achterkant'. Wel dient er ruimte te zijn voor het lokale verhaal. Vier respondenten stellen daarom dat er 3 tot 6 landelijke speerpunten zouden moeten worden geformuleerd waarbij ook ruimte is voor lokale speerpunten.

## **Conclusie**

Schoolbesturen lijken geen voorstander van het standaardiseren van de verantwoordinginformatie in bestuursverslagen. Doordat de lokale omgeving een belangrijke invloed heeft op de prestaties van de school lijkt geen draagvlak te bestaan voor totale standaardisatie van verantwoordingsinformatie naar landelijke speerpunten. Wel lijken de respondenten bereid verantwoordingsinformatie gestandaardiseerd aan te leveren wanneer binnen de gestandaardiseerde set ook ruimte blijft voor het lokale verhaal. De standaardisatie zou dan 3 tot 6 landelijke speerpunten moeten betreffen waarnaast het schoolbestuur zelf lokale speerpunten kan belichten. Het betrekken van het onderwijsveld bij het opstellen van deze landelijke speerpunten is belangrijk om het draagvlak te vergroten.

**H<sub>2</sub>: Als OCW in samenspraak met schoolbesturen een afgebakend aantal indicatoren opstelt dan zal de bereidheid van scholen toenemen daaraan deel te nemen.**

Het meten van onderwijsprestaties is volgens alle respondenten erg complex. Het opstellen van indicatoren wordt bemoeilijkt doordat nooit goed kan worden vastgesteld of de acties ook hebben geleid tot resultaat. Er hangen namelijk veel verschillende factoren af van de onderwijsprestaties van een scholier. Volgens de respondenten kun men wel kijken of middelen terechtkomen waar ze horen, alleen is het moeilijk te achterhalen waar de inzet toe het heeft geleid. Scholen worden geacht om goede burgers ‘te maken’ en dat is volgens hen moeilijk meetbaar. Een bestuurder stelt dat onderwijs echt ‘warme lijvenwerk’ is. De hoofdvraag moet volgens de respondenten de volgende zijn: leveren wij goed onderwijs? Ontwikkelingen van leerlingen hangen samen met veel verschillende factoren. Dat maakt het complex. Een respondent zegt hierover:

*“We maken hier geen Coca-Cola hè. Onderwijs is heel organisch, elke dag weer anders, er gebeurt elke dag iets wat je niet kunt voorspellen. Het is zo dynamisch, ik zou haast willen zeggen daar kun je weinig van meten.”*

Ondanks dat er volgens de respondenten moeilijk is om onderwijsresultaten meetbaar te maken, kan het beleid wel verantwoord worden. Vier respondenten stellen dat het wel mogelijk is om uit te leggen welke gedachten er achter het beleid zit en op welk effect men hoopt. Het effect van keuzes is – volgens hen – misschien pas over 5 jaar zichtbaar. Het doel is vaak niet om onmiddellijk betere onderwijsprestaties te behalen maar een effect in de toekomst.

Vijf respondenten geven naast de complexiteit van onderwijs ook aan dat er in het verleden afspraken zijn gemaakt waarbij niet goed is vastgesteld wat de resultaten zouden moeten zijn. De doelen waren onduidelijk en de afspraken vaag. Drie respondenten stellen dat afspraken vaak worden gemaakt met de sectororganisaties. Het onderwijsveld zelf zou daarom moeten worden betrokken bij het opstellen van meetindicatoren. Die kennen het onderwijs van binnenuit terwijl alles nu wordt bedacht door mensen die het ‘een beetje van buiten kennen’. Een respondent zegt daarover:

*“Maak een werkgroep en laat die mensen erover nadenken. Zet er wat mensen van het ministerie bij, dan krijg je een werkbaar iets.”*

De essentie is om met het veld om tafel te gaan, de scholen moeten worden opgezocht. Drie respondenten stellen dat OCW echt onderwijzensen moeten betrekken want de sectororganisaties zijn zwaar politiek. Twee respondenten zetten wel vraagtekens bij de haalbaarheid van het opstellen van indicatoren in samenwerking met het veld. Een respondent zegt het volgende:

*“De schaal is gewoon te groot en tevens zijn die schoolbesturen te klein, je kunt niet naar duizend man luisteren.”*

## **Conclusie**

Volgens de respondenten lijkt het opstellen van meetindicatoren om onderwijsprestaties te meten lastig. Vooral de koppeling aan middelen roept vragen op. De focus van onderwijsbeleid ligt volgens de respondenten vaak niet op onderwijsprestaties op korte termijn maar veelal op de vorming van scholieren, waarvan het effect vooral zichtbaar zal zijn in de toekomst. Wanneer OCW een gestandaardiseerde set van meetindicatoren zou willen bepalen is het belangrijk dat daarbij het onderwijsveld betrokken wordt. Respondenten stellen dat nu enkel de sectororganisaties om advies wordt gevraagd. Naast het betrekken van het onderwijsveld is het belangrijk dat de meetindicatoren niet enkel zijn opgesteld op basis van korte termijn prestaties maar ook zijn opgesteld in het licht van niet kwantificeerbare factoren.

### **H<sub>3</sub>: Als het ministerie van OCW zich langer committeert aan een afgesproken set indicatoren dan zal dat leiden tot een grotere bereidheid van scholen om daaraan deel te nemen.**

Alle respondenten stellen dat een goede visie belangrijk is om te komen tot langetermijnbeleid. Volgens alle respondenten ontbreekt op dit moment een visie op het onderwijs. Het uitgangspunt van een visie moet goed onderwijs zijn. Er is gekozen voor een systeem met veel vrijheid. Vier respondenten stellen daarom dat OCW en de politiek niet op detailniveau moet controleren en besturen. Daar leent het systeem van lumpsumbekostiging zich slecht voor volgens deze respondenten.

Vijf respondenten stellen dat er veel wijzigingen zijn in het beleid vanuit de overheid. Zij stellen dat het beleid erg ‘ad hoc’ is. De vele wijzigingen maken het lastig een structureel verhaal te vertellen volgens deze respondenten. Vier respondenten ervaren het beleid als tegenstrijdig. Een van hen haalt de kleinschaligheid aan als voorbeeld, de respondent stelt dat de politiek kleinschaligheid aanmoedigt maar ook een zeer professionele verantwoording verwacht. De respondenten hebben behoefte aan consistent beleid. Een van hen benoemt de werkdrukmiddelen als voorbeeld. Deze zijn tijdelijk van aard en daarover moet nu speciaal worden verantwoord. Drie respondenten stellen dat de overheid vaak hoge verwachtingen heeft van het onderwijs bij het oplossen van maatschappelijke problemen. Deze respondenten erkennen dat het onderwijs daarbij een rol speelt alleen vinden dat er meer spelers zijn die daarbij moeten worden betrokken.

Alle respondenten stellen dat OCW en de politiek hun handelen erg vaak baseren op incidenten. Deze incidenten hebben vaak maar betrekking op één school. Toch staan incidenten vaak aan de basis voor nieuwe eisen, protocollen, regels en een aanpassing van de verantwoording. Het handelen op basis van incidenten schaadt volgens de respondenten het vertrouwen tussen onderwijsbesturen, OCW en de politiek. Een respondent zegt daarover het volgende:

*“Verantwoording betekent ik vertrouw jou erop dat het goed komt, dan kun je hier met 15 bladzijdes klaar zijn. Want wij hebben afgesproken dat het goedkomt en jij vertrouwt mij want dat heb je uitgesproken en als het niet goed gaat dan gaan we met elkaar praten.”*

## **Conclusie**

Het maken van beleid voor de lange termijn wordt door respondenten aangemoedigd. Om consistent beleid te kunnen ontwikkelen dat is gefocust op lange termijn is een visie van belang. Het opstellen van een visie verheldert namelijk het beeld waar het onderwijs in zijn geheel naartoe beweegt. Ook zijn daarbij de verwachtingen en het toekomstbeeld duidelijker. Op dit moment ervaren de respondenten het beleid en ingrepen door de overheid vaak als zeer ‘ad-hoc’ waarbij incidenten de basis zijn voor het ingrijpen door de overheid. Hierdoor verandert de verantwoordingseis van jaar tot jaar. Daarbij geven de respondenten aan dat onduidelijk is welke verantwoording op dit moment verwacht wordt. Doordat de overheid ingrijpt op basis van incidenten lijkt onder de respondenten het gevoel te bestaan dat OCW het onderwijsveld niet helemaal vertrouwt. Vertrouwen tussen schoolbesturen, OCW en de politiek is volgens de respondenten van belang om tot een juiste verantwoording te komen. Een consistente en stabiele verantwoordingsvraag vanuit OCW lijkt het draagvlak voor de verantwoording te vergroten.

**H4: Als scholen worden verplicht gestandaardiseerd informatie aan te leveren zal dit weerstand opwekken bij scholenbesturen die te kampen hebben met lokale en/of regionale problematiek.**

Acht respondenten stellen dat verantwoording moet plaatsvinden in een lokale context. Zij noemen ouders, leerlingen, docenten en de lokale omgeving als belangrijkste stakeholders. De verantwoording is daarom ook vooral gericht op deze stakeholders en hangt samen met de locatie van de school. De respondenten stellen dat zij vaak inspelen op de lokale problematiek met hun beleid, doordat verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde beleid zal deze verantwoording dus ook moeten plaatsvinden in een lokale context. Negen respondenten geven aan dat de verantwoording hetzelfde werkt als in het bedrijfsleven. Daar staan aandeelhouders centraal. Het verhaal in het bestuursverslag is dan ook ingericht op de lokale context. Volgens vier respondenten is hun bestuursverslag niet bedoelt voor de informatiebehoefte vanuit de politiek. Drie respondenten geven aan hun bestuursverslag te gebruiken als een verhaal dat representatief is voor de stichting, dat kan bijdragen om ouders te overtuigen, voor de desbetreffende school te kiezen. Een respondent zegt daarover het volgende:

*“Je hebt weleens bestuurders die vragen van wat moet er dan in? Wij zijn een school met een eigen identiteit bijvoorbeeld, daar zijn we trots op. Daar moet een stukje over in het jaarverslag.”*

## **Conclusie**

De respondenten prijzen de vrijheid die het Nederlandse onderwijssysteem kenmerkt. De vrijheid maakt dat onderwijsbesturen in kunnen spelen op lokale problematiek en lokale vraagstukken. De opgave die schoolbesturen lokaal hebben verschilt erg. Zo heeft een schoolbestuur in Amsterdam hele andere behoeften dan een schoolbestuur in Oost-Groningen. Het standaardiseren van de verantwoordingsinformatie op basis van landelijk vastgestelde speerpunten vindt bij de respondenten dan ook geen draagvlak. Juist het ‘lokale verhaal’ is van groot belang. Wel erkennen de respondenten dat er sprake is van landelijke problemen waarover wat kan worden gezegd in het bestuursverslag. Voorbeelden zijn het lerarentekort en de terugloop in de nieuwe aanwas van leerlingen. De verantwoordingsinformatie zou daarom moeten worden opgedeeld naar landelijke thema’s waarbij ruimte blijft voor het desbetreffende schoolbestuur om ook lokale thema’s en speerpunten onder de aandacht te brengen.

**H<sub>5</sub>: Als het ministerie van OCW bestuursverslagen meer aandacht zou besteden aan de analyse en ontsluiting van bestuursverslagen dan zal het door schoolbesturen worden beschouwd als belangrijk document.**

Alle respondenten beamen dat een goede verantwoording hoort bij de bekostiging die zij ontvangen. Zeven respondenten hebben aangegeven dat het bestuursverslag door hen op dit moment vooral als een verplichting wordt gezien. Daarbij geven vijf respondenten aan dat het opstellen van een bestuursverslag veel tijd en geld kost. Drie respondenten twijfelen aan het nut van het bestuursverslag in huidige vorm. Dit heeft grotendeels te maken met de onduidelijkheid over de inhoud van het bestuursverslag en nieuwe eisen die jaarlijks door OCW worden gesteld. Ook vragen de respondenten zich af of de werklast wel proportioneel is ten opzichte van de interesse voor het bestuursverslag. Een respondent zegt daarover het volgende:

*“Maar iedereen heeft zoiets van er komt nu een puist werk op ons af en niemand leest het waar doen we het eigenlijk voor?”*

Vijf respondenten vinden het bestuursverslag op dit moment te ongekaderd. Er is onder de respondenten behoefte aan meer handvaten voor de inhoud. Welke informatie wordt verwacht? Er zou een goed format moeten worden opgesteld in samenwerking met het onderwijsveld. Ook zouden afspraken moeten worden gemaakt over de analyse van de verslagen. Negen respondenten geven aan dat zij geen zicht hebben op wat er nu gebeurt met de bestuurverslagen wanneer deze worden aangeleverd bij OCW. Zo vragen zij zich af op welke manier OCW de bestuurverslagen analyseert en wat er vervolgens met deze informatie wordt gedaan. De onduidelijkheid omtrent de analyse werkt demotiverend volgens zeven respondenten. Tot slot geven drie respondenten aan dat naast vragen over de inhoud en analyse ook de

aanlevering een belangrijk punt is. Zij vragen zich af of de huidige manier nog wel van deze tijd is en vinden dat er op andere manieren verantwoording moet kunnen worden afgelegd, bijvoorbeeld digitaal of door middel van een dialoog.

### **Conclusie**

Respondenten hechten veel waarde aan de analyse van de bestuursverslagen door OCW. De analyse kan namelijk bijdragen aan het inzichtelijk maken van problemen die spelen in verschillende regio's. Om een goede analyse van bestuursverslagen te kunnen doen is het belangrijk dat de bestuursverslagen op enige manier vergelijkbaar zijn. Daarom kan een deel van het bestuursverslag worden gestandaardiseerd door middel van landelijke speerpunten waarbij ruimte blijft voor lokale thema's. Door in de regio's lokale thema's met elkaar te vergelijken zou een beeld geschetst kunnen worden van de lokale uitdagingen. Ook kunnen schoolbesturen van elkaar leren door na te gaan hoe scholen omgaan met deze uitdagingen. Het openbaar maken van de bestuursverslagen is daarom belangrijk volgens alle respondenten. Naast de analyse is het belangrijk dat afspraken worden gemaakt over de wijze waarop deze door OCW worden ontsloten. Een goede analyse en ontsluiting daarvan vergroot de motivatie om een goed bestuursverslag op te stellen.

### **Reflectie**

Door middel van interviews wordt een antwoord geformuleerd op deelvraag drie: *Welke redenen geven onderwijsbesturen voor de huidige invulling van de bestuursverslaggeving?* Aan de hand van vijf werkhypothesen is nagegaan welke redenen er bestaan voor de huidige invulling van bestuursverslagen en welke factoren ten grondslag liggen aan de verbetering van de verantwoording. Over het standaardiseren van verantwoordingsinformatie in bestuursverslagen wordt door de respondenten verschillend gedacht. Voor een standaardisatie naar enkel landelijke thema's lijkt geen draagvlak. De vrijheid van het onderwijs – die door de respondenten van groot belang wordt geacht – maakt namelijk dat beleid wordt gemaakt vanuit een regionale invalshoek. De verantwoording zal daarom ook zijn gebaseerd op lokaal beleid. Er is echter wel begrip voor de informatiebehoefte vanuit de politiek en gezien de omvang van de publieke middelen die in het onderwijs worden gestoken is een goede verantwoording op zijn plaats. Tussen landelijke thema's en het lokale verhaal dient daarom een goede balans gevonden te worden. Er zou een opdeling moeten plaatsvinden in landelijke en lokale speerpunten. Om te komen tot een goede verantwoording is het belangrijk dat het onderwijsveld wordt betrokken bij het opstellen van deze speerpunten. Nu bestaat er vaak onduidelijkheid over de informatie die OCW wil hebben. Er dienen goede afspraken gemaakt te worden over de manier waarop de speerpunten worden beschreven of gemeten. Daarbij moet de focus niet alleen liggen op de koppeling tussen kwantificeerbare onderwijsprestaties en middelen, er moet ook oog zijn voor beleid waarvan de effecten niet op korte termijn zichtbaar zullen zijn. Afspraken over de indeling van het bestuursverslag, inhoud en werkwijze omtrent het bestuursverslag dienen opgesteld te worden voor een langere termijn.

Er is behoefte aan een consistente vraag die vrij is van jaarlijkse wijzigingen. Landelijke thema's die zich hiervoor lenen zijn bijvoorbeeld het lerarentekort en de salarisontwikkeling binnen de school. De thema's kunnen in samenwerking met het onderwijsveld worden opgesteld. Het betrekken van het onderwijsveld bij het opstellen van de verantwoording kan het draagvlak voor de werkwijze vergroten. Daarbij is een goede analyse van belang. Er dienen volgens de respondenten afspraken gemaakt te worden over wijze waarop OCW de bestuursverslagen analyseert en de resultaten van de analyse ontsluit. Nu is het voor schoolbesturen vaak onduidelijk hoe dit gebeurt. Een goede analyse draagt bij aan het inzichtelijk maken van landelijke en lokale problemen en vergroot de motivatie om een goed bestuursverslag op te stellen.

### **4.3 Conclusie analyse**

Tussen de bestuursverslagen van onderwijsbesturen uit het funderend onderwijs blijken zeer veel inhoudelijke verschillen te bestaan. Er bestaat een grote variatie in de mate waarin schoolbesturen doelen opstellen en hoe zij daar in het bestuursverslag op reflecteren. Voor het opstellen van een bestuursverslag bestaan regels, waaronder regels omtrent het stellen van doelen voor de school. Deze regels zijn vastgelegd in de regeling jaarverslaggeving. Voor schoolbesturen is een handreiking opgesteld waarin de eisen uit de regeling jaarverslaggeving staat uitgelegd. De achterliggende vraag van deze eisen behoeft verdere uitleg. Op dit moment lijkt OCW de invulling van het bestuursverslag bijna geheel formatvrij te laten. Uit de interviews blijkt dat respondenten gebruik maken van de ruimte die in de regeling jaarverslaggeving en de handreiking bestuursverslag wordt gegeven. Volgens de respondenten zijn de verschillen vooral te danken aan het onderwijssysteem dat wordt gekenmerkt door een grote mate van vrijheid voor het onderwijsbestuur om beleid te maken op lokaal niveau. Omdat verantwoording wordt afgelegd over dit beleid ontstaan er een zeer gedifferentieerd beeld wanneer de bestuursverslagen worden vergeleken op een landelijk niveau. De respondenten zijn geen voorstander van een algehele standaardisatie van de verantwoordingsinformatie naar een landelijk beeld. Dit zou tekortdoen aan het 'lokale verhaal'. Wel is er begrip voor de informatievraag vanuit OCW en de politiek. Standaardisatie van verantwoordingsinformatie in bestuursverslagen zou daarom moeten worden opgedeeld naar landelijke en lokale thema's. Uit de bestuursverslagen kan op dit moment geen vertaalslag gemaakt worden naar de inzet van middelen. Wel lijkt er ruimte om dit te doen. Ook stellen schoolbesturen op zeer verschillende wijze doelen. Uit de regeling jaarverslaggeving en de handreiking bestuursverslag blijkt niet hoeveel doelen een schoolbestuur dient op te stellen, wat voor doelen dienen te worden opgesteld en voor welke termijn doelen moeten worden opgesteld. Respondenten pleitten daarom om het onderwijsveld te betrekken bij het opstellen van nieuwe eisen voor het bestuursverslag. Er dienen volgens de respondenten enkele landelijke thema's te worden geïdentificeerd waarbij ook ruimte is voor het bestuur om hun eigen verhaal te vertellen. De landelijke thema's zouden bijvoorbeeld politieke of maatschappelijke thema's of problemen kunnen behelzen die over de volle breedte van het onderwijs spelen. Op dit moment bepalen onderwijsbesturen zelf wat zij verstaan onder politieke of



maatschappelijke thema's er wordt in de regeling jaarverslaggeving en de handreiking bestuursverslag namelijk geen uitleg geboden wat er onder deze thema's wordt verstaan. Wanneer afspraken worden gemaakt over landelijke thema's waarover de schoolbesturen dienen te rapporteren kan over deze thema's een landelijk beeld worden geschetst. Respondenten geven aan zelf enkele regionale of lokale thema's te willen identificeren. Hoewel dit niet naar een landelijk niveau kan worden gestandaardiseerd kan hierdoor wel worden gekeken of meer scholen binnen een regio te maken hebben met een bepaald probleem. Uit de interviews is gebleken dat het op dit moment – voor onderwijsbesturen – onduidelijk is op welke manier de bestuursverslagen door OCW worden geanalyseerd. Uit de analyse van de bestuursverslagen is gebleken dat enkele bestuursverslagen op zeer 'eenvoudige' manier zijn ingevuld. Afspraken over de inhoud, analyse en ontsluiting van bestuursverslagen lijkt dan ook te kunnen leiden tot een verbetering van de verantwoording van onderwijsgeld.

## **5. Conclusies & Aanbevelingen**

Verantwoording is de afgelopen decennia opgekomen als belangrijk onderdeel van overheidsbeleid (Mulgan, 2000; Bovens et al., 2014). Deze ontwikkeling hangt samen met het veranderende gezicht van overheidsbeleid. Beleid wordt namelijk steeds vaker opgesteld in samenwerking met stakeholders. Ook wordt beleid vaker gedecentraliseerd waarbij de uitvoering van beleid wordt overgelaten aan partijen die geen onderdeel zijn van de overheid (Dubnick, 2005; Van der Steen et al., 2015). De groei van fragmentatie in beleidsuitvoering en groei van discretionaire ruimte voor de uitvoerder heeft geleid tot een accountability gap (Strøm, 2000; Considine, 2002; Bovens, 2008; Papadopoulos, 2010; Schillemans, 2011; Bekkers, 2012). Vanuit de maatschappij wordt de roep om verantwoording over het funderend onderwijs groter (Algemene Rekenkamer, 2015). Deze roep wordt aangewakkerd door een stijging van aandacht voor problematiek binnen het funderend onderwijs. Zo is er al jaren sprake van een lerarentekort, hoge werkdruk en staat de hoogte van de salariering van docenten ter discussie. Voor de bekostiging van het onderwijs en de aanpak van problematiek stelt de overheid middelen beschikbaar. Deze middelen worden samengevoegd en staat bekend als de lumpsum. De lumpsumbekostiging maakt dat het onduidelijk is waaraan middelen worden besteed (Onderwijsraad, 2018). Wel blijken onderwijsbesturen al jaren positieve resultaten te boeken en zijn financiële reserves gegroeid. Vooral

vanuit de politiek is daarom de roep om meer inzicht in de wijze waarop onderwijsbesturen hun middelen besteden, ontstaan (Algemene Rekenkamer, 2015; Inspectie van het Onderwijs, 2018b). Onderwijsbesturen leggen verantwoording af door middel van een bestuursverslag. Daarin dienen beleidskeuzes te worden toegelicht. Dit onderzoek is uitgevoerd om na te gaan op welke wijze een koppeling kan worden gelegd tussen middelen en doelen in het bestuursverslag, daarbij stond de volgende vraag centraal:

*Op welke wijze kan de verantwoordingsinformatie in bestuursverslagen van schoolbesturen uit het funderend onderwijs worden vormgegeven binnen het stelsel van lumpsum financiering zodat deze de koppeling tussen middelen en doelen inzichtelijk maakt?*

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn vier deelvragen opgesteld. Deelvraag één is opgesteld om inzicht te verkrijgen in de samenhang en verschijnselen uit de theorie. Door middel van het raadplegen van relevante theorieën is deelvraag één beantwoord. Om te achterhalen op welke wijze onderwijsbesturen op dit moment verantwoording afleggen en een koppeling leggen tussen doelen en middelen is deelvraag twee opgesteld. Deelvraag drie is geformuleerd om te achterhalen welke redenen onderwijsbesturen en sectororganisaties geven voor de huidige invulling van bestuursverslagen. Tot slot is deelvraag vier opgesteld: *Op welke wijze kan de bestuursverslaggeving worden verbeterd?*

Uit dit onderzoek blijkt dat schoolbesturen binnen het funderend onderwijs op zeer verschillende wijze vorm geven aan hun bestuursverslag. Dit blijkt onder andere uit de grote verschillen wanneer het doelstellingen van onderwijsbesturen betreft. De meeste onderwijsbesturen stellen enkele doelen in het bestuursverslag. In de meeste gevallen blijft een concrete vertaalslag naar acties die het onderwijsbestuur onderneemt om de doelen te bereiken uit. Tussen de geanalyseerde verslagen bevonden zich ook bestuursverslagen waar doelen werden vertaald naar concrete acties. In die gevallen bleef echter een vertaalslag naar de inzet van middelen achterwege. Ook al lijken er handvatten – om deze vertaalslag te maken – aanwezig. De vertaalslag lijkt vooral gemaakt te kunnen worden op zaken die tastbare investeringen betreffen zoals het verduurzamen van gebouwen en aantrekkelijk werkgeverschap. De inhoudelijke eisen voor het bestuursverslag zijn vastgelegd in de regeling jaarverslaggeving en de handreiking bestuursverslag. In deze documenten staan de onderwerpen benoemd waarover het onderwijsbestuur zich dient te verantwoorden. Op welke wijze invulling dient te worden gegeven aan de onderwerpen die in de regeling en de handreiking staan benoemd, bestaat geen duidelijkheid. Een van de onderwerpen die in de regeling en handreiking worden benoemd betreffen politieke of maatschappelijke thema's. Dit onderwerp lijkt door OCW te zijn opgesteld om te voldoen aan de informatievraag van de politiek. Er wordt in de regeling en handreiking echter niet verder gespecificeerd wat OCW verstaat onder politieke of maatschappelijke thema's. Onderwijsbesturen kunnen daarom formatvrij bepalen wat zij verstaan onder dergelijke thema's en daar op basis van eigen zienswijze op reflecteren. In de regeling en handreiking staat tevens dat door het onderwijsbestuur doelen moeten worden opgesteld voor korte, middellange en lange termijn. Het is onduidelijk om welke

termijn het precies gaat en hoeveel doelen er dienen te worden gesteld. Het uitblijven van eisen aan de invulling van deze onderwerpen resulteert in een zeer differente inhoud van bestuursverslagen. Uit de regeling en handreiking lijkt onvoldoende naar voren te komen welke vraag van de politiek en maatschappij beantwoord dient te worden. Om te komen tot een meer concrete inhoud van bestuursverslagen is meer duiding nodig welke informatie verwacht wordt.

*Het aanscherpen van de eisen binnen de regeling jaarverslaggeving en handreiking bestuursverslag kan bijdragen aan een verbeterd inzicht in de wijze waarop onderwijsbesturen binnen het funderend onderwijs hun middelen aanwenden.*

Onderwijsbesturen hechten veel waarde aan de vrijheid die hen geboden wordt om beleid op te stellen naar eigen inzicht. Deze vrijheid is belangrijk om in te spelen op lokale problematiek. De vrijheid om beleid te maken maakt dat beter kan worden ingespeeld op lokale behoeften. Onderwijsbesturen stellen dat het opstellen van beleid in lokale context zijn weerslag heeft op de verantwoording. De verantwoording geschiedt namelijk over het uitgevoerde beleid. Onderwijsbesturen stellen dat hier een belangrijke oorzaak ligt voor de grote variatie van verantwoordingsinformatie binnen bestuursverslagen. Het lokale verhaal in het bestuursverslag is ook belangrijk om de school op de kaart te zetten voor de werving van nieuwe scholieren. Onderwijsbesturen onderschrijven dat bestuursverslagen vaak niet zijn toegespitst op de informatievoorziening richting de politiek. Een gestandaardiseerd format zou daarom soelaas kunnen bieden. Daarin dient wel ruimte te blijven voor het lokale verhaal. In geval van een algehele standaardisatie naar landelijke vraagstukken bestaat de angst dat lokale vraagstukken ondergesneeuwd raken. Uit de analyse is ook gebleken dat binnen huidige bestuursverslagen mogelijkheden tot een koppeling van doel en middel vaak onbenut worden gelaten. Scholen lijken zich onvoldoende bewust van hun verantwoordingsplicht richting de politiek.

*Het verduidelijken van de informatiebehoefte kan mede worden georganiseerd door binnen de regeling en handreiking explicieter te benoemen welke informatie verwacht wordt. Onderwijsbesturen hebben allen aangegeven het belangrijk te achten dat binnen het bestuursverslag ruimte blijft voor lokale thema's. Om aan de informatiebehoefte van OCW en de politiek te voldoen en ruimte te laten voor het lokale verhaal is een opdeling naar landelijke en lokale thema's binnen het bestuursverslag een optie. Om te komen tot een goede set van landelijke thema's kunnen werkgroepen worden opgezet. Tevens kan OCW acties ondernemen om het besef van de verantwoordingsplicht richting politiek en OCW onder schoolbesturen te doen vergroten.*

Een andere reden voor de diversiteit binnen huidige bestuursverslagen zijn de vele veranderingen in de informatievraag vanuit OCW. Uit het onderzoek blijkt dat de verantwoordingsvraag door onderwijsbesturen als zeer ad-hoc en snel veranderend wordt ervaren. Eisen omtrent de inhoud van het bestuursverslag kunnen door de minister jaarlijks worden aangepast. De vele aanpassingen leiden er volgens onderwijsbesturen toe dat er moeilijk een structureel beeld van de ontwikkeling binnen de

school kan worden gegeven. Ook blijken aanpassingen vaak gekoppeld aan negatieve gebeurtenissen binnen de sector. Vaak resulteren dergelijke gebeurtenissen in veel maatschappelijke aandacht. Dit ontlokt binnen de politiek de behoefte om herhaling te voorkomen waardoor de eisen omtrent de verantwoording worden aangepast. Ook leidt nieuw kabinetsbeleid vaak tot een verandering in de verantwoordingsvraag. Om te komen tot een concreet beeld van de ontwikkelingen binnen een onderwijsbestuur dient er sprake te zijn van consistentie in de verantwoordingsvraag. OCW stelt eisen omtrent de verantwoording vaak op in samenwerking met de sectorraden. Binnen onderwijsbesturen heerst echter ook de behoefte om betrokken te worden bij het opstellen van verantwoordingseisen.

*Naast het identificeren van landelijke en lokale thema's door middel van werkgroepen zouden deze ook kunnen worden ingezet wanneer OCW voornemens is de eisen omtrent de verantwoording te wijzigen. Een belangrijke constatering hierbij is dat een consistente informatievraag het draagvlak voor de verantwoording onder onderwijsbesturen kan vergroten. Het is daarom belangrijk dat OCW zich voor een langere tijd committeert aan de verantwoordingseisen die zijn opgesteld in samenwerking met het onderwijsveld.*

Om te komen tot een goede verantwoording van onderwijsgeldten dienen aanpassingen gedaan te worden aan de eisen binnen de regeling jaarverslaggeving en de handreiking bestuursverslag. Even zo belangrijk is de wijze waarop de verslagen worden geanalyseerd. Uit dit onderzoek is gebleken dat onderwijsbesturen niet inzichtelijk hebben op welke wijze OCW de bestuursverslagen analyseert. Tevens is onduidelijk op welke manier de informatie uit de bestuursverslagen wordt geanalyseerd en aan wie over deze informatie wordt gerapporteerd. De differente inhoud van de huidige bestuursverslagen maakt dat deze op dit moment slecht analyseerbaar zijn. Standaardisatie door de eisen in de regeling en handreiking aan te scherpen en te komen tot landelijke thema's bieden daarom handvatten voor een goede analyse. Ook de ruimte voor lokale thema's biedt een aanknopingspunt voor de analyse. De landelijke en lokale thema's kunnen worden gebruikt om te achterhalen welke problemen het meest pertinent aanwezig zijn op landelijk niveau en welke thema's het meest worden genoemd binnen de ruimte voor het lokale verhaal. Uit dit onderzoek is gebleken dat de resultaten van beleid van onderwijsbesturen niet altijd op korte termijn zichtbaar zullen zijn. Onderwijsbeleid gaat vaak over de vorming van het kind. Hoe een scholier zich ontwikkelt is afhankelijk van meerdere factoren, onderwijsbeleid is hier een onderdeel van. De resultaten van onderwijsbeleid zijn dan ook vaak in de toekomst zichtbaar. Hiermee dient rekening te worden gehouden bij het aanscherpen van de eisen voor het bestuursverslag en de wijze waarop deze worden geanalyseerd. Een belangrijke kwestie lijkt dan ook om te expliciteren welke doelen moeten worden gesteld binnen een bestuursverslag, over welke termijn deze doelen dienen te worden gesteld en in hoeverre altijd een concrete relatie gelegd kan worden met middelen.

*Het standaardiseren van verantwoordingsinformatie binnen bestuursverslagen biedt handvatten voor de analyse van deze informatie. Wanneer landelijke thema's zijn geïdentificeerd kan hierover een beeld*

geschetst worden. Het is belangrijk dat OCW ruimte laat voor de complexiteit van onderwijsbeleid. De vele factoren die afhankelijk zijn van onderwijsprestaties van een scholier maken dat niet altijd kan worden achterhaalt in hoeverre doelen zijn bereikt en welke investering daarmee is gemoeid. In de werkgroep waarbinnen thema's worden geïdentificeerd zou daarom ook moeten worden gezocht naar een goede balans tussen doelen die aan middelen kunnen worden gekoppeld en doelen waar dat in mindere mate het geval is. Het aanscherpen van de eisen binnen de regeling jaarverslaggeving en de handreiking bestuursverslag dient tot stand te komen in samenspraak met het onderwijsveld. Wanneer de politiek en OCW zich voor een langere periode committeren aan een set afspraken, daarbij ruimte laten voor het lokale verhaal en begrip hebben voor het feit dat niet alle middelen te herleiden zijn naar een doel, zal dit leiden tot een betere invulling van bestuursverslagen door onderwijsbesturen.

## Literatuurlijst

- Ackerman, J. (2004). Co-Governance for Accountability: Beyond “Exit” and “Voice.” *World Development*, 32(3), 447–463.
- Algemene onderwijsbond. (2018, November 1). Salaris basisonderwijs zit onvoldoende in de lift. Retrieved March 4, 2019, from <https://www.aob.nl/nieuws/salaris-basisonderwijs-zit-onvoldoende-in-de-lift/>
- Algemene Rekenkamer. (2015). *Onderwijsmonitor. Ontwikkelingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in beeld.*
- Almquist, R., Grossi, G., van Helden, G. J., & Reichard, C. (2013). Public sector governance and accountability. *Critical Perspectives on Accounting*, 24(7–8), 479–487.
- Baarda, D. B., van der Hulst, M., & Goede, M. P. M. (2012). *Basisboek interviewen: handleiding voor het voorbereiden en afnemen van interviews.* Groningen: Noordhoff Uitgevers bv.
- Beeri, I., Uster, A., & Vigoda-Gadot, E. (2018). Does Performance Management Relate to Good Governance? A Study of Its Relationship with Citizens' Satisfaction with and Trust in Israeli Local Government. *Public Performance & Management Review*, 42(2), 241–279.
- Bekkers, V. J. J. M. (2012). *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector.* Den Haag, Nederland: Boom Lemma uitgevers.

- Biesta, G. J. (2004). Education, Accountability, and the Ethical Demand: Can the Democratic Potential of Accountability Be Regained? *Educational Theory*, 54(3), 233–250.
- Billis, D. (2010). *Hybrid Organizations and the Third Sector: Challenges for Practice, Theory and Policy*. Hampshire, Verenigd Koninkrijk: Macmillan Education UK.
- Bird, S. M., Sir David, C., Farewell, V. T., Harvey, G., Tim, H., & Peter C., S. (2005). Performance indicators: good, bad, and ugly. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 168(1), 1–27.
- Bovens, M., Goodin, R. E., & Schillemans, T. (2014). *The Oxford Handbook Public Accountability*. Oxford, Verenigd Koninkrijk: OUP Oxford.
- Bovens, M., Schillemans, T., & 'T Hart, P. (2008). Does public accountability work? An assessment tool. *Public Administration*, 86(1), 225–242.
- Braun, D., & Guston, D. H. (2003). Principal-agent theory and research policy: an introduction. *Science and Public Policy*, 30(5), 302–308.
- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*.
- Cavalluzzo, K. S., & Ittner, C. D. (2004). Implementing performance measurement innovations: evidence from government. *Accounting, Organizations and Society*, 29(3–4), 243–267.
- Considine, M. (2002). The End of the Line? Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships, and Joined-Up Services. *Governance*, 15(1), 21–40.
- Creswell, J. W. (2006). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. Thousand Oaks, Verenigde Staten: SAGE Publications.
- de Volkskrant. (2017, October 5). Leraren pikken het lage salaris en de hoge werkdruk niet langer. *De Volkskrant*. Retrieved from <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/leraren-pikken-het-lage-salaris-en-de-hoge-werkdruk-niet-langer~b0c81499/>
- Dubnick, M. (2005). Accountability and the promise of performance: In Search of the Mechanisms. *Public Performance & Management Review*, 28(3), 376–417.
- Duisenberg, P. J. (2015, October 29). Motie van het lid Duisenberg c.s. over alternatieven voor of naast de lumpsum. Retrieved March 4, 2019
- Freeman, T. (2002). Using performance indicators to improve health care quality in the public sector: a review of the literature. *Health Services Management Research*, 15(2), 126–137.
- Fryer, K., Antony, J., & Ogden, S. (2009). Performance management in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 22(6), 478–498.
- Gerrits, L. (2012). *Punching Clouds: An Introduction to the Complexity of Public Decision-making*. Emergent Publications.

- Gianakis, G. A. (2002). The promise of public sector performance measurement: Anodyne or Placebo? *Public Administration Quarterly*, 26(1), 35–64.
- Given, L. M. (2008). *The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods*. SAGE Publications.
- Grossi, G., & Thomasson, A. (2015). Bridging the accountability gap in hybrid organizations: the case of Copenhagen Malmö Port. *International Review of Administrative Sciences*, 81(3), 604–620.
- Haque, M. S. (2000). Significance of Accountability under the New Approach to Public Governance. *International Review of Administrative Sciences*, 66(4), 599–617.
- Hooge, E., Burns, T., & Wilkoszewski, H. (2012). *OECD Education Working Papers. Looking Beyond the Numbers: Stakeholders and Multiple School Accountability* (No. 85).
- Hooge, E., & Honingh, M. (2014). Are School Boards aware of the educational quality of their schools? *Educational Management Administration & Leadership*, 42(4S), 139–154.
- Hooge, E., & Plasmans, N. (2017). Copingstrategieën bij onderwijsbestuur: over hoe onderwijsbestuurders complexe vraagstukken of dilemma's waarderen en hanteren. *Beleid En Maatschappij*, 44(3), 179–204.
- Inspectie van het Onderwijs. (2018a). *De financiële staat van het onderwijs 2017*.
- Inspectie van het Onderwijs. (2018b). *Onderwijsverslag: De staat van het onderwijs 2016/2017*.
- Inspectie van het Onderwijs. (2019). *De staat van het onderwijs 2019*.
- Karsten, S. (1998). School Autonomy in the Netherlands. *Educational Management and Administration*, 26(4), 395–405.
- Karsten, S. (1999). Neoliberal Education Reform in The Netherlands. *Comparative Education*, 35(3), 303–317.
- Karsten, S., & Meijer, J. (1999). School-Based Management in the Netherlands: The Educational Consequences of Lump-Sum Funding. *Educational Policy*, 13(3), 421–439.
- Kloot, L., & Martin, J. (2000). Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government. *Management Accounting Research*, 11(2), 231–251.
- Lewis, J. M., O'Flynn, J., & Sullivan, H. (2014). Accountability: To Whom, in Relation to What, and Why? *Australian Journal of Public Administration*, 73(4), 401–407.
- Linker, P. J. (2006). *Sturing in de Rijksdienst*. Koninklijke Van Gorcum.
- McAdam, R., Hazlett, S., & Casey, C. (2005). Performance management in the UK public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 18(3), 256–273.
- Meek, G. K., Roberts, C. B., & Gray, S. J. (1995). Factors Influencing Voluntary Annual Report Disclosures By U.S., U.K. and Continental European Multinational Corporations. *Journal of International Business Studies*, 26(3), 555–572.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2018). *Toelichtende brochure Jaarverslag Onderwijs*. Retrieved from <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/05/21/brochure-richtlijn-jaarverslag-onderwijs>
- Mulgan, R. (2000). 'Accountability': An Ever-Expanding Concept? *Public Administration*, 78(3), 555–573.
- Nandamuri, P., & Rao, K. V. (2012). Autonomy in School Management-A Policy Perspective. *Business Review*, 6(1), 135–148.
- Neely, A., Gregory, M., & Platts, K. (1995). Performance measurement system design. *International Journal of Operations & Production Management*, 15(4), 80–116.
- O'Connell, L. (2005). Program Accountability as an Emergent Property: The Role of Stakeholders in a Program's Field. *Public Administration Review*, 65(1), 85–93.
- OECD. (2017). *Education at a Glance 2017: OECD indicators*. Retrieved from [https://www-ielibrary-org.eur.idm.oclc.org/education/education-at-a-glance-2017\\_eag-2017-en](https://www-ielibrary-org.eur.idm.oclc.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-en)
- Onderwijsraad. (2018). *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgeld*. Retrieved from <https://www.onderwijsraad.nl/upload/documents/publicaties/volledig/Inzicht-in-en-verantwoording-van-overheidsgelden.pdf>
- Ossege, C. (2012). Accountability – are We Better off Without It? *Public Management Review*, 14(5), 585–607.
- Papadopoulos, Y. (2007). Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance. *European Law Journal*, 13(4), 469–486.
- Pilcher, R. (2005). Local government financial key performance indicators – not so relevant, reliable and accountable. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 54(5/6), 451–467.
- Plochg, T., Juttman, R. E., Klazinga, N. S., & Mackenbach, J. P. (2006). *Handboek gezondheidszorgonderzoek*. Bohn Stafleu van Loghum.
- Pollanen, R. M. (2005). Performance measurement in municipalities. *International Journal of Public Sector Management*, 18(1), 4–24.
- Raad voor de jaarverslaggeving (2019). *Richtlijnen voor de jaarverslaggeving, middelgrote en grote rechtspersonen 2019* (Herz. ed.): Wolters Kluwer Nederland B.V.
- Rietveld-van Wingerden, M., Sturm, J. C., & Miedema, S. (2003). Vrijheid van onderwijs en sociale cohesie in historisch perspectief. *Pedagogiek*, 23(2), 97–108.
- Rutte, M., Pechtold, A., van Haersma Buma, S., & Segers, G. J. M. (2017). *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord VVD, D66, CDA en CU. 10 oktober 2017*.



- Schillemans, T. (2011). Does Horizontal Accountability Work? *Administration and Society*, 43(4), 387–416.
- Schillemans, T., & Bovens, M. (2011). Accountable governance: Promises and problems. In M. J. Dubnick & H. G. Frederickson (Eds.), *The challenge of multiple accountability. Does redundancy lead to overload?* (pp. 3–21). New York, Verenigde Staten: M.E. Sharpe.
- Schinkel, W., & van Houdt, J. F. (2009). Aspecten van burgerschap. Een historische analyse van de transformaties van het burgerschapsconcept in Nederland. *Beleid & Maatschappij*, 36(1), 50–58.
- Smith, P. (1990). The Use of Performance Indicators in the Public Sector. *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (Statistics in Society)*, 153(1), 53.
- Smith, P. (1993). Outcome-related Performance Indicators and Organizational Control in the Public Sector1. *British Journal of Management*, 4(3), 135–151.
- Steccolini, I. (2004). Is the Annual Report an Accountability Medium? An Empirical Investigation into Italian Local Governments. *Financial Accountability and Management*, 20(3), 327–350.
- Strøm, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37(3), 261–289.
- van der Steen, M., Scherpenisse, J., & van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*.
- van Engelshoven, I., & Slob, A. (2018, October 15). Versterking verantwoording van en inzicht in onderwijsgeld. [Kamerbrief]. Retrieved March 4, 2019
- van Thiel, S. (2015). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum, Nederland: Uitgeverij Coutinho.
- van Thiel, Sandra, & Leeuw, F. L. (2002). The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267–281.
- Verschuren, P. J. M., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek* (4th ed.). Den Haag, Nederland: LEMMA.
- Willems, T., & Van Dooren, W. (2012). Coming to Terms with Accountability. *Public Management Review*, 14(7), 1011–1036.
- Yang, K. (2011). Further Understanding Accountability in Public Organizations. *Administration & Society*, 44(3), 255–284.

## **Bijlage I: Lijst van geanalyseerde bestuursverslagen**

<b>Bestuursverslagen Primair Onderwijs</b>
Openbaar (Primair) Onderwijs in de Gemeente Emmen
Openbare Basisschool Mesch
Openbaar Primair Onderwijs Oegstgeest
Hervormde Vereniging voor Christelijk Basisonderwijs te Waddinxveen
Stichting Voila Leusden
Stichting Openbaar Primair Onderwijs Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (O2A5)
Vereniging voor Christelijk Basisonderwijs te Ridderkerk
Vereniging tot Oprichting en Instandhouding van Gereformeerd Onderwijs te Zeist
Vereniging tot het Verstrekken van Kleuter- en Basisonderwijs op Gereformeerde Grondslag te Nunspeet
Stichting Jenaplan te Uithoorn
Stichting tot het verstrekken van onderwijs op Gereformeerde grondslag uitgaande van de Gereformeerde Gemeente in Nederland te Bruinisse
Stichting Katholiek Onderwijs Bernardus Alfrink te Dordrecht
Stichting voor Protestants Christelijk Basis Onderwijs te Meppel
Stichting Kentalis Onderwijs te Sint-Michielsgestel

Schoolvereniging Peetersschool te Amsterdam
Vereniging voor Christelijk Onderwijs Haren en Onnen te Haren
Stichting Protestants Christelijk Onderwijs te Utrecht
Stichting Katholiek Onderwijs Twenterand te Wierden
Vereniging tot het Verstrekken van Basisonderwijs op Gereformeerde Grondslag te Berkenwoude
Interconfessioneel Onderwijs 't Bastion te Bredevoort
Vereniging voor Protestants Christelijk Basisonderwijs te Hulshorst
Eerste Leidse Schoolvereniging te Leiden
Stichting Kom Leren
Vereniging voor Protestant-Christelijk Basisonderwijs te Beerzerveld
Montessori-Vereniging Tholen te Tholen

<b>Bestuursverslagen Voortgezet Onderwijs</b>
Stichting Regionale Scholengemeenschap te Enkhuizen
Stichting Minkema College voor openbaar voortgezet onderwijs te Woerden
Vereniging voor Christelijk Voortgezet Onderwijs Rotterdam en omgeving te Rotterdam
Stichting De Vrije School Noord- en Oost-Nederland
Stichting Joodse Kindergemeenschap Cheider te Amsterdam
Christelijk Voortgezet Onderwijs te Alblasserwaard West
Vereniging voor Gereformeerd Voortgezet Onderwijs voor Midden-Nederland te Amersfoort
Stichting Praktijkonderwijs Regio Nijmegen te Nijmegen
Stichting Vechtdal College te Hardenberg
Stichting openbaar voortgezet onderwijs Ooststellingwerf te Oosterwolde
Stichting Limburgs voortgezet Onderwijs te Sittard
Stichting Coenecoop College te Waddinxveen
Stichting Islamitisch Onderwijs te Den Haag
Stichting Scholengemeenschap Montessori-Lyceum te Rotterdam
Stichting voor Voortgezet Onderwijs Amstelveen
Stichting Carmelcollege
Stichting Fioretti Teylingen te Voorhout

Stichting Christelijk Voortgezet Onderwijs voor de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden te Gorinchem
Stichting voor Christelijk Voortgezet Onderwijs op Reformatische Grondslag voor Veenendaal en omgeving te Veenendaal
Stichting Katholiek Onderwijs Volendam te Volendam
Onderwijsstichting "St. Michaël" te Zaanstad
Stichting voor Christelijk Voortgezet Onderwijs te Veenendaal
Stichting Baudartius te Zutphen
Stichting Voortgezet Onderwijs Parkstad Limburg te Heerlen

## Bijlage II: Lijst van respondenten

	<b>Organisatie</b>	<b>Naam</b>	<b>Functie</b>
1	Primair onderwijs Raad	Reinier Goedhart	Senior Beleidsadviseur
2	Voortgezet onderwijs Raad	Mark Ruitenbeek	Senior Beleidsadviseur Werkgeverszaken
3	Algemene Onderwijsbond	Paul Hellings	Senior Beleidsmedewerking bekostiging
4	Scholengroep Den Haag Zuid-West	Maarten Schoon	Lid Raad van Bestuur
5	Stichting Voila	Gerrit Jan Weiler	Voorzitter College van Bestuur
6	Vereniging Eben Haezerschool	Arjan Paul	Lid Raad van Bestuur
7	Vereniging voor onderwijs op gereformeerde grondslag	Annemiek Pronk	Bestuurssecretaris
8	Zone College	Kees Snippert	Manager Onderwijs & Kwaliteit
9	Schollaardt Interim	Paul Schollaardt	Stichtingscontroller
10	Openbaar Primair Onderwijs Almelo	Patrick Wijnen	Financial Controller
11	Openbaar Primair Onderwijs Almelo	Arie Kraak	Voorzitter College van Bestuur

## Bijlage III: Topiclijst

### 1. Introductie

Persoonlijke introductie en introductie over het onderwerp.

- Welke vragen kan de respondent verwachten;
- Hoe lang zal dit interview duren;
- Wat ga ik met de informatie doen;
- Welke afspraken maken we;
- Mag het interview worden opgenomen met een geluidsdrager?

### 2. Verantwoording en accountability gap

- 2.1 Kunt u de huidige verantwoordingsstructuur van een/uw onderwijsbestuur toelichten?
- Kunt u dit proces toelichten?
- 2.2 Wat vindt u van de huidige verantwoordingssystematiek?
- 2.3 Welke taken heeft een onderwijsbestuur ?
- Vooral gebaseerd op eigen wensen
  - Vooral gebaseerd op wensen principaal
- 2.4 Hoe ziet u de verhouding tussen mandaat en verantwoording van een onderwijsbestuur?
- 2.5 In hoeverre staat de verantwoording die wordt geleverd in verhouding tot het mandaat en de vrijheid die een onderwijsbestuur heeft?
- Intrinsiek
  - Verplicht
- 2.6 In hoeverre volgt u de politieke ontwikkelingen rondom de lumpsum?
- Wat vindt u van de huidige politieke ontwikkelingen?
- 2.7 Hoe verklaart u de wens van de Tweede Kamer om meer inzicht te hebben in de keuzes van onderwijsbesturen?

2.8 In hoeverre vindt u deze roep gerechtvaardigd als u kijkt naar de verantwoording die een onderwijsbestuur aflegt?

- Waarom wel of niet?

### **3. Indicatoren**

3.1 In hoeverre vindt u dat er genoeg informatie is over onderwijsdoelen vanuit de overheid?

- Welke informatie raadpleegt u?

3.2 In hoeverre zijn de onderwijsdoelen van de overheid duidelijk?

- Bijvoorbeeld in het geval van extra bekostiging
- Lange termijn
- Visie

3.3 Wat vindt u van het koppelen van onderwijsdoelen aan middelen?

3.4 In hoeverre ziet u het bestuursverslag als een goed instrument voor deze koppeling?

3.5 Wat is volgens u de beste manier om keuzes die u maakt in relatie tot middelen toe te lichten?

3.6 Legt u een koppeling tussen doelen en middelen in het bestuursverslag?

- Waarom wel of niet?

3.7 In hoeverre wordt u betrokken in de ontwikkeling van de verantwoording van onderwijskosten?

- Vindt u dit belangrijk? Waarom wel of niet?

3.8 Wie zouden u moeten worden betrokken bij het opstellen van meetindicatoren voor het onderwijs?

3.9 Hoe tevreden bent u met deze betrokkenheid?

#### **4. Aanbevelingen**

4.1 Hoe ziet het stelsel van verantwoording over lumpsum financiering door scholen er idealiter uit?

*Eventueel doorvragen...*

4.2 Op welke wijze kan het bestuursverslag worden verbeterd zodat de koppeling tussen doel en middel beter inzichtelijk is?

*Eventueel doorvragen...*

#### **5. Afsluiting**

Bedankt voor uw tijd, ik heb al mijn vragen kunnen stellen.

Zijn er verder nog dingen die u kwijt wilt?

.....

.....

Herhalen van gemaakte afspraken.

U kunt voor verdere vragen, toelichtingen en/of rectificaties mailen naar:  
n.p.munozbalvi@minocw.nl of u kunt mij bereiken op het volgende nummer: 06- 46849156.