



organisatie-  
advies

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

# Bestuurders van Onderwijskwaliteit (eindrapport)

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

Pieter Duits  
Hans Sandtke  
Zaza de Ridder

16-9-2022

20190511



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap



# Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
<b>1 Inleiding.....</b>	<b>3</b>
1.1 Opzet van de pilot.....	3
1.2 Onderzoeksaanpak.....	3
1.3 Onderzoeksrapportage.....	4
<b>2 Beantwoording van de vragen.....</b>	<b>5</b>
2.1 Deelvraag 1.....	6
2.2 Deelvraag 2.....	8
2.3 Deelvraag 3.....	9
2.4 Hoofdvraag.....	12
2.5 Bijvangst.....	12
2.6 Wat was er anders dan in 2020-2021?.....	13
<b>3 Conclusies.....</b>	<b>14</b>
3.1 Validering.....	14
3.2 Aanvullende conclusies.....	14
<b>4 Van pilot naar programma.....</b>	<b>15</b>
<b>5 Colofon.....</b>	<b>17</b>

# 1 Inleiding

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

## 1.1 Opzet van de pilot

Het eerste jaargang van de pilot is in april 2020 gestart, en heeft een tweede jaargang gekregen. Het eerste jaar liep van april 2020 tot en met april 2021. Het tweede jaar, waar deze rapportage betrekking op heeft, liep van april 2021 tot en met april 2022. Het doel van de pilot was om te onderzoeken hoe ondersteuning van schoolbestuurders in het voortgezet onderwijs om de kwaliteitszorg op bestuursniveau te versterken, kan worden vormgegeven.

### Betrokkenen

Bij de tweede jaargang van de pilot is een aantal partijen betrokken.

- Een begeleidingsgroep bestaande uit afgevaardigden van de Inspectie van het Onderwijs, de VO-raad en de VTOI-NVTK. De begeleidingsgroep kwam een aantal keren bijeen om samen met de projectleiding,

onderzoeker en opdrachtgever te reflecteren op de voortgang van de pilot.

- Twee afgevaardigden vanuit de opdrachtgever, het ministerie van OCW.
- De projectleiding, bestaande uit een projectleider en projectassistente.
- Een onderzoeksteam dat in nauwe samenwerking met de projectleiding het onderzoek uitvoerde.
- Tien adviseurs die de advisering van de schoolbestuurders voor hun rekening namen.
- Tien schoolbestuurders die deelnamen aan de pilot.

### Advisering schoolbestuurders

In de periode van april 2021 tot april 2022 namen tien schoolbestuurders deel aan de pilot. Dat leverde dus tien casussen op waarin een betrokken adviseur een bestuur(der) begeleidde bij het verbeteren van de kwaliteitszorg op bestuursniveau. In negen casussen is er sprake van een eenhoofdig bestuur of rector-bestuurder, in één casus zijn er drie rector-bestuurders. In de casussen stond het vraagstuk van de bestuurder(s) centraal en was de begeleiding erop gericht de bestuurder hierbij te ondersteunen.

Met alle deelnemers is door de opdrachtgever een startgesprek gevoerd om de adviesvraag te verhelderen.

## 1.2 Onderzoeksaanpak

De onderzoeksaanpak is gebaseerd op het eerste jaargang. We hebben de werkwijze geoptimaliseerd en onderscheiden de volgende stappen.

- Dataverzameling
  - » Gedurende de looptijd zijn er in iedere casus twee zogenoemde driehoeksgesprekken gevoerd. In deze gesprekken tussen de projectleider, deelnemende bestuurder en adviseur die de begeleiding verzorgt, zijn alle facetten van de begeleiding besproken. Tevens is hiervan een verslag gemaakt ten bate van het onderzoek. Vooraf is een lijst met vragen opgesteld om te borgen dat in ieder gesprek de voor het onderzoek relevante onderwerpen geagendeerd werden.
  - » In het jaar dat de pilot liep, vonden er drie bijeenkomsten met de projectleiding en alle aan de pilot verbonden adviseurs plaats. In deze bijeenkomsten is de vraagstelling en voortgang in de casussen besproken.
- Rapportage
  - » Na afronding van de begeleiding in alle tien casussen zijn de uitkomsten geanalyseerd en de onderzoeksvragen beantwoord. Hierbij hebben we de methoden en werkwijzen van het eerste jaargang gebruikt om te zorgen voor goede vergelijkbaarheid.
  - » In deze rapportage beantwoorden we de onderzoeksvragen op basis van de ervaringen in de twee jaren van de pilot.

### 1.3 Onderzoeksrapportage

Het onderzoek dat tijdens de eerste jaargang heeft plaats gevonden, heeft in de tweede jaargang een vervolg gekregen. Het doel daarvan was om de uitkomsten te valideren en om verschillen in beeld te brengen. In deze rapportage doen we verslag van de uitkomsten van het onderzoek tijdens de tweede jaargang. Daarmee is dit het eindrapport van de pilot.

Deze rapportage is erop gericht een advies te formuleren aan de opdrachtgever over welke aanpakken effectief en efficiënt zijn om schoolbesturen in het voortgezet onderwijs te ondersteunen. Het niveau van onderzoek waar deze rapportage betrekking op heeft, is het overkoepelend niveau, van alle tien casussen.

---

*Omdat er grote overeenkomsten zijn met het onderzoek van de eerste jaargang, is deze rapportage beknopter. We willen herhalingen zoveel mogelijk voorkomen. Daar waar het voor de duiding van de uitkomsten belangrijk is, hebben we in de rapportage een aantal teksten (nagenoeg) letterlijk overgenomen. Deze geven we weer in een kader, zodat helder is dat deze teksten afkomstig zijn uit de rapportage van het onderzoek tijdens de eerste jaargang.*

---

De onderzoeksrapportage van de eerste jaargang is [hier](#) te lezen. Scan de QR-code om naar het rapport te gaan.



## 2 Beantwoording van de vragen

Bij aanvang van de pilot is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Het doel van dit rapport is om te laten zien wat de verschillen en overeenkomsten zijn met het rapport van het eerste jaar van de pilot. Daartoe hebben we een vierde deelvraag geformuleerd. Dat resulteert in de volgende onderzoeksvragen:

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

1. bij welke aspecten van kwaliteitszorg hebben schoolbesturen behoefte aan ondersteuning en waarom?
2. aan welke vorm van ondersteuning hebben schoolbesturen behoefte en waarom?
3. welke interventies hebben adviseurs ingezet en welke interventies bleken (niet) effectief?
4. welke verschillen en overeenkomsten zijn er met de uitkomsten van het vorige onderzoek?

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

### Speelveld besturen van kwaliteit

Bij de beantwoording van de deelvragen maken we een aantal keer gebruik van het in het eerste jaargang ontwikkelde “speelveld besturen van kwaliteit”. In dit speelveld hebben we op basis van beschikbare literatuur een overzicht gemaakt van bekende factoren zijn die het besturen van onderwijskwaliteit mogelijk beïnvloeden.

In de basis komen hier vier vragen in naar voren.

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



Figuur 1 | Speelveld besturen van kwaliteit

## 2.1 Deelvraag 1

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

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

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

In Tabel 1 staan hoofdzakelijk aspecten die meer dan drie keer benoemd zijn. De cursief gedrukte aspecten waren minder benoemd maar opvallend voor een specifieke groep: de eenpitters. Daarbij valt gelijk op dat er veel minder (2) éénpitters aan de pilot deelnamen dan in de eerste jaargang (5).

Tabel 1 | Factoren van bestuurlijke kwaliteitszorg met ondersteuningsbehoefte

Aspect van bestuurlijke kwaliteitszorg waarbij een behoefte aan ondersteuning is	Aantal casussen waarbij aan de orde	Focus bij één- of meerpitters
<b>Bestuurlijk handelen</b>		
Expliciteren van de eigen rol, gemaakte belangenafwegingen en ingezette interventies	6	
Organiseren van de eigen ontwikkeling.	4	
Kwaliteit van dialoog met schoolleiding.	4	
<i>Bevorderen van urgentie en pro-activiteit ook richting intern en extern toezicht.</i>	2	<i>éénpitters*</i>
<b>Schoolleiding</b>		
Bijdragen aan de kwaliteit van het directie-collectief.	3	
<b>Systemen, afspraken en monitoring</b>		
Zorgen voor een systeem van kwaliteitszorg dat cyclisch is ingericht en dat de kwaliteit van het onderwijs centraal stelt.	3	
Zicht op de kwaliteit van de scholen zodat helder is wat de kwaliteit van het kwaliteitszorgsysteem van de school is, wat de trends zijn, met een focus op vroegsignalering.	3	
<i>De basis op orde hebben</i>	1	<i>éénpitters*</i>

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

Hieronder bespreken we de bevindingen per factor. Hierbij focussen we op de bevindingen van de tweede jaargang.

#### Bestuurlijk handelen

- Expliciteren van de eigen rol, gemaakte belangenafwegingen en ingezette interventies.
  - » In de casussen zien we de eigen rol van bestuurders, en de vraagstukken die zij hieromtrent hebben, op twee manieren terugkomen. Enerzijds daar waar de bestuurder tevens rector is. Dan vallen de verantwoordelijkheden van bestuurder en schoolleider samen. De uitdaging gaat dan over het combineren van beide rollen, onderscheiden wat past bij de ene en wat bij de andere rol en hoe hier door het externe toezicht mee wordt omgegaan. Dit kwam in beide casussen met éénpitters aan de orde.
  - » Anderzijds meer principiële over de rol van een bestuurder in de kwaliteitszorg. Deze is van oudsher niet zo zichtbaar en meer onderdeel van de portefeuille van schoolleiders. Zeker voor bestuurders die bijvoorbeeld eerst schoolleider zijn geweest kan het ingewikkeld zijn om de juiste invulling van deze nieuwe rol te vinden en een balans te vinden in het sturing geven aan de directeuren, zonder in hun rol te treden.
  - » In drie casussen heeft de bestuurder geen achtergrond in het voortgezet onderwijs. Daar was dit aspect dan ook nadrukkelijk aan de orde.
- Organiseren van de eigen ontwikkeling.
  - » Een aantal bestuurders gebruikte dit traject op voorhand expliciet als bijdrage aan hun eigen persoonlijke ontwikkeling. Dit betrof

bijvoorbeeld bestuurders die nieuw waren in het (voortgezet) onderwijs.

- Kwaliteit van dialoog met schoolleiding
  - » Deze factor heeft in ieder geval betrekking op de (geformaliseerde) dialoog tussen bestuur en schoolleiding en in een aantal gevallen ook met de RvT en/of MR. Bijvoorbeeld in managementgesprekken waar de schoolleiding zich verantwoordt over de kwaliteit van het onderwijs op de school. In een aantal casussen gaat het ook over andere dialogen in de organisatie. Bijvoorbeeld tussen school- en teamleiding.
  - » Bestuurders hebben dan de wens om de kwaliteit van dialogen te verhogen, maar wat dit betekent voor hun ondersteuningsbehoefte is in alle casussen anders.

#### Schoolleiding

- Bijdragen aan de kwaliteit van het directiecollectief.
  - » In drie casussen zien we dat de versterking van de betrokkenheid van het bovenschoolse directiecollectief bij bestuurlijke kwaliteitszorg aan de orde was.

#### Systemen, afspraken en monitoring

- Zorgen voor een systeem van kwaliteitszorg dat cyclisch is ingericht en dat de kwaliteit van het onderwijs centraal stelt.
  - » In drie casussen zien we deze factor een rol hebben. Daarbij gaat het om een systeem op het bestuurlijke niveau dat de juiste data in kaart heeft en cyclisch is ingericht.

- » Bestuurders beseffen (in toenemende mate) dat zij verantwoordelijk zijn voor het systeem van kwaliteitszorg en dat dit meer is dan een collectie aan instrumenten en rapportages. De uitgangssituatie was vaak anders. Soms was er de facto nog geen bestuurlijk systeem, soms wel maar nog niet cyclisch genoeg en soms voldeed het systeem niet aan de wensen van de bestuurder.
- Zicht op de kwaliteit van de scholen zodat helder is wat de kwaliteit van het kwaliteitszorgsysteem van de school is, wat de trends zijn, met een focus op vroegsignalering.
  - » In drie casussen speelde een verbetervraag rondom deze factor. Bij deze besturen is vaak al veel data aanwezig over kwaliteitszorg, maar is er ondanks de kwantitatieve gegevens geen duidelijk zicht op de kwaliteit van de scholen. Hiermee samenhangend is ook het versterken van het fundament waarop de dialoog tussen bestuurder en schoolleider wordt gevoerd belangrijk. Het doel hiervan is een beter onderbouwd gesprek over de gerealiseerde kwaliteit van de school.
  - » Het doel van bestuurders is om niet in een laat stadium 'verrast' te worden door resultaten die ondermaats blijken te zijn of zelfs een negatief inspectieoordeel op een school. Deze bestuurders willen dan ook hun zicht op de onderwijsresultaten en de trends daarin vergroten.
- De basis op orde hebben.
  - » Bij één éénpitter speelt het op orde brengen van 'de basis' een rol. Daarbij gaat het bijvoorbeeld over het op orde brengen van de

dataverzameling, inrichten van een kwaliteitskalender en expliciteren van rollen en taken binnen het systeem voor kwaliteitszorg.

We zien twee opvallende verschillen ten opzichte van het vorige onderzoek. Enerzijds hebben bestuurders in absolute zin bij minder aspecten van bestuurlijke kwaliteitszorg om advisering gevraagd. Er is dus meer focus, wat logisch is gezien het gegeven dat de opdrachtgever met alle deelnemers startgesprekken heeft gevoerd om de adviesvraag te verhelderen.

Anderzijds zien we door het gegeven dat er minder éénpitters deelnamen dat de focus wat is verschoven richting de dialoog tussen bestuurder en schoolleiding.

## 2.2 Deelvraag 2

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

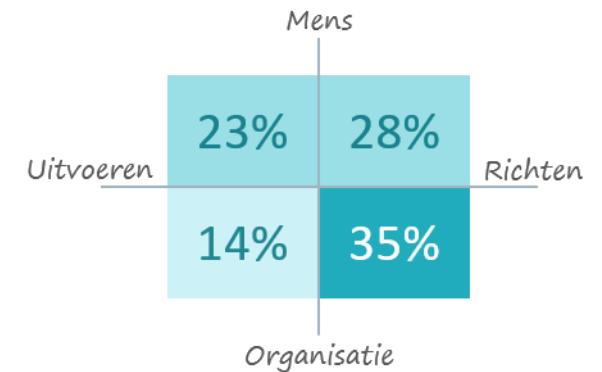
In algemene zin zagen we dezelfde aanleidingen voor bestuurders om zich op te geven voor deze pilot als bij de vorige jaargang. De facilitering in tijd was exact hetzelfde als bij de eerste jaargang.

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

In de eerste jaargang gebruikten we twee assen om de focus van de ondersteuning langs te ordenen: (a) gerichtheid op de bestuurder als mens versus gerichtheid op de organisatie die de bestuurder bestuurt. En (b) gerichtheid op de uitvoering van kwaliteitszorg of het meer strategisch richten ervan. Deze indeling passen we ook toe op

de casussen van de tweede jaargang, door per casus vier punten te verdelen over de vier kwadranten die met deze twee assen ontstaan. Deze punten geven de aandachtsverdeling binnen de casus weer.

Wanneer we de gegevens uit de tien casussen samenvoegen, ontstaat Figuur 2. Deze geeft inzicht in waar de advisering op gericht was tijdens de pilot.



Figuur 2 | Gerichtheid van de advisering

We zien dat de begeleiding in vergelijkbare mate is gericht op de organisatie die de bestuurder (49%) bestuurt als op de bestuurder als mens (51%). De aandacht voor uitvoerende taken (37%) was kleiner dan voor de richtende (63%) taken.

Dat betekent dat de aandacht van de advisering meer dan in de eerste jaargang was gericht op de bestuurder als mens (dit was 39%) en de strategische inzet van de kwaliteitszorg (dit was 39%). Dat is een opvallende verschuiving, die goed te verklaren is door de grotere aandacht voor articulatie van de adviesvraag bij aanvang van de pilot.



### 2.3 Deelvraag 3

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

In de driehoeksgesprekken die de projectleider met de deelnemende bestuurders en adviseurs heeft gevoerd, hebben we gevraagd naar de interventies die de adviseurs ingezet hebben en wat hiervan in de ogen van bestuurders het effect was. Hierbij zien we een interventie als een activiteit die de adviseur heeft ingezet om de doelstellingen van de advisering te realiseren. Woorden als interventies, activiteiten en werkzaamheden gebruiken we enigszins door elkaar heen.

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

In een aantal gevallen heeft de adviseur op extra momenten samen met de bestuurder uitgezocht wat er precies moest gebeuren en wat de precieze vraag dan wel ondersteuningsbehoefte van de bestuurder was. In die gevallen hebben we dit wel als interventie meegenomen bij deze deelvraag, onder de noemer 'articuleren van het vraagstuk'. In een aantal gevallen is er expliciet gehercontracteerd. De adviseurs gingen dan in gesprek met de bestuurder om een nieuwe begeleidingsvraag te formuleren, of om de condities voor het begeleidingstraject te verhelderen. Bijvoorbeeld wanneer een bestuurder onvoldoende persoonlijk betrokken was bij het traject.

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

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

Tabel 2 | Door adviseurs ingezette interventies

Interventie	Toelichting	Aantal keren uitgevoerd	Gericht op bestuurder (B) of omgeving (O)	Inhoudelijke (I) of procesinterventie (P)
Werksessies met schoolleiding / staf	Een bijeenkomst met schoolleiders of stafleden van het bestuur die gericht is op hun leren t.a.v. het thema kwaliteitszorg.	5	O	I
Instrumenten aanreiken	Op verzoek inbrengen van (kennis over) een concrete werkwijze zodat de bestuurder deze zou kunnen gebruiken.	5	B	I
Gesprek met toezichthouder	Het voeren van een gesprek met de intern toezichthouder.	5	O	P
Gesprek met staf	Het voeren van een gesprek met stafleden.	5	O	I P
Gesprek over kwaliteitszorg van scholen	Met schoolleiders in gesprek gaan over hoe zij de kwaliteitszorg op de eigen school hebben ingericht.	4	O	I
Verificatiegesprekken voeren	Het voeren van gesprekken met anderen dan de bestuurder zodat de adviseur zich een beeld kan vormen van de organisatie.	4	O	P
Sparren over inhoud	Met een bestuurder sparren over de inhoud van een kwaliteitszorgsysteem.	4	B	I
Expertise inbrengen	Het vanuit een expertpositie delen van kennis, ervaringen en expertise met de bestuurder.	4	B	I
Articuleren van vraagstuk	Met de bestuurder onderzoeken wat de vraag achter de vraag is, en hierop de begeleiding aanpassen.	4	B	P
Coaching	Het op basis van een leervraag van de bestuurder voeren van gesprekken om zijn of haar zelfinzicht te vergroten.	3	B	P
Tegenspraak	Expliciet kritisch reflecteren op wat er gebeurt.	3	B	P
Beleidsstukken schrijven	Het door de adviseur schrijven van een beleidsstuk voor de bestuurder.	2	O	I
Tegenlezen	Het lezen en becommentariëren van (beleids)documenten die door het bestuur zijn gemaakt.	2	O	I
Sparren over handelingsrepertoire	Het voeren van een gesprek met de bestuurder over mogelijke acties die hij of zij kan uitzetten.	1	B	I P
Desk research	Doen van een documentenstudie op basis van aangeleverde documenten.	1	O	I
			Bestuurder: 24 Omgeving: 28	Inhoud: 33 Proces: 25

### Effectiviteit van de interventies

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

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

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

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

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

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

#### 2. Voeren van de dialoog.

In veel gevallen stond niet het systeem en data centraal, maar juist hoe hierover "het goede gesprek" gevoerd wordt en hoe dat in het systeem voor bestuurlijke kwaliteitszorg wordt ingepast. De partijen waarmee de bestuurder in dialoog treedt, zijn steeds verschillend. Soms de RvT of GMR, maar in alle gevallen bij meerpitters ook de rectoren van de scholen. De begeleiding richtte zich vooral op hoe de bestuurder vertrouwen creëert en ervoor zorgt dat de kwaliteit

van het onderwijs echt centraal staat in deze gesprekken. Bijvoorbeeld door na te denken over welke indicatoren belangrijk zijn. In plaats van veel data te verzamelen, komt de dialoog centraler te staan. Hierdoor gaat kwaliteitszorg meer leven en versterkt men de kwaliteitscultuur.

#### 3. Zien van de eigen organisatie met een externe blik.

Bestuurders vonden het waardevol om te kunnen sparren met een *critical friend*, iemand van buiten de organisatie die veel expertise heeft op dit terrein. Door de relatief eenzame positie van bestuurder gebeurt dit in de praktijk weinig, en de pilot gaf aanleiding om bepaalde vragen te stellen en met een ander perspectief naar de organisatie te kunnen kijken.

## 2.4 Hoofdvraag

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

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

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

## 2.5 Bijvangst

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

De rolname van bestuurders ten aanzien van kwaliteitszorg is nog niet uitgekristalliseerd. In verschillende casussen was dit expliciet onderwerp van gesprek. Dit

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

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

Ook dit jaar was de persoonlijke betrokkenheid van bestuurders essentieel voor een traject met impact. In een aantal trajecten zagen we dat de bestuurder in eerste instantie vroeg naar begeleiding voor de organisatie (zoals de staf of specifieke scholen), in plaats van begeleiding van de bestuurder zelf. Toen de begeleidingsvraag door de adviseur werd gekanteld en zich zo toespitste op de bestuurder zelf, ontstond er impact in de organisatie. Dat betekent dat betrokkenheid van de bestuurders essentieel is.

In de tweede jaargang van de pilot is er, mede door de situatie met Corona, veel meer aandacht geweest voor het

ontmoeten van andere bestuurders. Dat vond plaats in een aantal bijeenkomsten. Daarbij was het ochtendprogramma gericht op het opdoen van kennis en het middagprogramma op de leervragen van deelnemende bestuurders. Daartoe zijn drie intervisiegroepen opgezet, telkens begeleid door twee adviseurs en ingericht naar grootte van het bestuur. Een aantal groepen heeft elkaar ook in de tussenliggende periode ontmoet. Zowel deelnemers uit de eerste als tweede jaargang namen hieraan deel. Deze bijeenkomsten werden als zeer waardevol ervaren omdat deelnemers van elkaar konden leren en een kwetsbaarheid konden tonen die in de eigen organisatie minder vanzelfsprekend is.

### 2.6 Wat was er anders dan in 2020-2021?

De samenstelling van de groep was opvallend anders, wat uiteraard van invloed is geweest op de begeleidingstrajecten. Allereerst valt op dat drie schoolbestuurders nieuw waren in het (voortgezet) onderwijs. Deze bestuurders namen veelal ervaring mee op het gebied van goed bestuur, maar waren zich de context van het vo nog eigen aan het maken.

Daarnaast valt op dat slechts twee van de deelnemende besturen éénpitters zijn, ten opzichte van vijf in de eerste jaargang. Dat betekent dat rol- en positioneringvragen rondom de rector-bestuurder (één functionaris met twee petten) veel minder aan de orde waren.

Vergeleken met het eerste jaar van de pilot is een verschil in waar de focus voor de bestuurders op lag. Waar in het eerste jaar alle tien bestuurders behoefte hadden aan begeleiding bij het zorgen voor een cyclisch systeem van kwaliteitszorg, zijn dat er dit jaar slechts drie. Daar tegenover staat dat zes bestuurders behoefte hadden aan ondersteuning bij het expliciteren van de eigen rol in de organisatie. De focus is dus verschoven van het opzetten van het systeem naar de rol van de bestuurder zelf. Hiermee samenhangend valt op dat bij vier bestuurders de behoefte lag om aandacht te besteden aan het organiseren van de eigen ontwikkeling. Dit komt overeen met de verschoven focus naar de bestuurder zelf.

Het aantal besturen dat te maken had met een herstelopdracht was dit jaar 2 en vorig jaar 3. Dat was dus erg vergelijkbaar. In een aantal gevallen hadden scholen die onder de deelnemende besturen vallen ook te maken met

een herstelopdracht. Dat was in het eerste jaargang ook het geval.

Het thema van dit jaar van de pilot was de dialoog. Dit is een thema dat ook terugkomt in vier van de begeleidingsvragen. Het gaat bij de ondersteuningsbehoeften van bestuurders meer over intern het goede gesprek voeren met alle gremia: de rvt, de gmr en de rectoren. Dit thema komt deels in plaats van het goed neerzetten van het kwaliteitszorgsysteem, alhoewel dat bij verschillende besturen ook nog steeds een punt van aandacht is.

Qua interventies is er vergeleken met vorig jaar nog steeds veel behoefte aan coaching en sparring, zowel over inhoud als over handelingsrepertoire. Er werd graag gebruik gemaakt van de expertise van de adviseur om het te hebben over kwaliteitszorg en een externe blik naar de organisatie te laten kijken om bijvoorbeeld blinde vlekken te benoemen.

Net als in het eerste jaar zijn er ook veel gesprekken geweest op de scholen zelf. Adviseurs voerden gesprekken bijvoorbeeld met rectoren om het kwaliteitszorgsysteem van hun school te bespreken, of een beeld van de school te krijgen door met andere betrokkenen te spreken.

Een ander opvallende verschuiving qua interventies zijn de gesprekken met de interne toezichthouders. Dit was vorig jaar weinig aan de orde. Wellicht hangt dit samen met de verschoven ondersteuningsbehoefte van de deelnemende bestuurders. Vorig jaar was dit meer systeemgericht en in deze jaargang meer mens- en dialooggericht. Dit jaar zijn adviseurs veel vaker in gesprek geweest met de RvT. Soms werd het gesprek alleen door de adviseur gevoerd en soms juist ook samen met de bestuurder. De aard van de gesprekken was in alle casussen

verschillend. Dit was mede afhankelijk van het ontwikkelstadium waarin de raad en de relatie tussen de raad en bestuur zich bevond en waarin het thema “toezicht houden op onderwijskwaliteit” al was uitgekristalliseerd.

# 3 Conclusies

In dit hoofdstuk formuleren we conclusies en aanbevelingen die uit het onderzoek naar voren komen. Deze zijn gericht op de opdrachtgever van de pilot. Daarmee gaan ze over het vormgeven van begeleiding van schoolbestuurders en niet over de inhoudelijke thematiek.

## 3.1 Validering

Allereerst gaan we in op de conclusie van het onderzoek tijdens de eerste jaargang en de mate waarin die ook ondersteund worden door de uitkomsten van de tweede jaargang.

### Gewaardeerde luxe

Ook tijdens de tweede jaargang is deelname aan de pilot door de bestuurders als verrijkend ervaren. De intensiteit van de begeleiding verschilde tussen de trajecten, maar de looptijd was in alle gevallen een jaar. Met name dit laatste bleek waardevol. De adviseurs konden zo immers de bestuurder(s) die zij begeleidde een heel schooljaar volgen en er was voldoende tijd om de uitkomsten toe te passen en daar ook gezamenlijk op te reflecteren.

### Een nieuwe rol

In alle gevallen was het zo dat de bestuurlijke kwaliteitszorg nog in de kinderschoenen stond. Dat is anders dan de kwaliteitszorg op schoolniveau, wat al verder is ontwikkeld. In dit kader werden ook de bijeenkomsten met

collega-bestuurders als erg prettig en waardevol ervaren. Er was immers veel gelegenheid voor deelnemende bestuurders om ervaringen uit te wisselen en hier samen van te leren.

### Enorme diversiteit

De diversiteit aan deelnemende schoolbesturen was dit jaargang kleiner dan vorig jaar. Het aandeel éénpitters was kleiner en er waren minder schoolbesturen met een groot aantal scholen. Daarmee is dit jaargang iets minder representatief voor de sector als geheel, die voor iets minder dan de helft uit éénpitters bestaat en een aantal erg grote instellingen kent, dan het eerste jaargang.

### Het wordt persoonlijk

We zien in nog sterkere mate dan bij de eerste jaargang dat de begeleiding van de bestuurders op het gebied van kwaliteitszorg een persoonlijke tint heeft. De ondersteuning was meer gericht op de bestuurder als mens en zijn of haar handelen. Dit zagen we bijvoorbeeld doordat meer deelnemer dit traject hebben gebruikt om hun eigen ontwikkeling als bestuurder mee vorm te geven.

## 3.2 Aanvullende conclusies

### Focus en urgentie gegroeid

Anders dan bij de eerste jaargang, heeft de opdrachtgever met alle deelnemers die zich hadden opgegeven een kennismakingsgesprek gevoerd. Hierin kwam onder andere de motivatie voor deelname en aanscherping van de ondersteuningsvraag aan bod. Dit heeft er mede toe geleid dat de deelnemende bestuurders goed gecommitteerd waren aan de pilot en in de meeste gevallen ook

persoonlijk betrokken en dat de begeleiding meer was toegespitst op specifieke aspecten van bestuurlijke kwaliteitszorg.

### Raden van toezicht meer in beeld

In de helft van de casussen was de RvT betrokken als gesprekspartner. Dat strookt met de sectorbrede ontwikkeling waarbij raden van toezicht nadrukkelijker ook toezicht houden op de onderwijskwaliteit. Hierin is het ontwikkelstadium per raad erg verschillend. Deze lopen van voornamelijk oriënterend tot best wel ver gevorderd. In de oriëntatiefase gaat het vooral om het opdoen van kennis en het verhelderen van rollen. Naar mate de ontwikkeling vordert, komt de dialoog over onderwijskwaliteit, met heldere rolname, steeds meer centraal te staan in de gesprekken tussen bestuur en toezicht.

### Lonely at the top

Dé grote meerwaarde van de pilot is dat het bestuurders gesprekspartners oplevert om het in vertrouwen te hebben over zeer persoonlijke thematiek: de eindverantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit binnen het gehele schoolbestuur. De adviseurs zijn welkomme gesprekspartners vanwege hun inhoudelijke expertise en hoge niveau. Zij weten bestuurders echt scherp te houden op zowel de inhoud als commitment aan het traject (de spreekwoordelijke "stok achter de deur").

Daarnaast bieden de bijeenkomsten en intervisie met collega-bestuurders ook tijd en ruimte voor uitwisseling die in de eigen organisatie niet goed te organiseren is.

# 4 Van pilot naar programma

In dit hoofdstuk delen we de lessen die we hebben geleerd uit twee jaargangen van de pilot en die relevant zijn voor de inrichting van een toekomstig ondersteuningsprogramma voor de versterking van kwaliteitszorg van schoolbesturen in het voortgezet onderwijs.

## Zorg voor goede contractering bij aanvang

Het hebben van een heldere ondersteuningsvraag van deelnemers die tevens past bij de doelstellingen van het ondersteuningsprogramma en op de hoogte zijn van belangrijke randvoorwaarden vergroten de kans op een succesvol traject. Een goed voorbeeld daarvan zijn de startgesprekken die de opdrachtgever met alle deelnemers heeft gevoerd. Deze leidde tot een goede uitgangspositie met een heldere ondersteuningsvraag en duidelijkheid over de gewenste persoonlijke betrokkenheid van schoolbestuurders. Zo kon de advisering zich echt op bestuurders richten en is de impact het grootst.

Hierbij is het mogelijk een optie dat ook raden van toezicht betrokken worden. Uiteraard alleen daar waar dit van meerwaarde is voor de begeleiding.

## Breng deelnemers onder in een netwerk

Deelnemers aan de pilot waren zeer te spreken over de contacten die zij, onder begeleiding van telkens twee adviseurs, hebben opgedaan met collega-bestuurders. Dit

netwerk was er enerzijds op gericht om deelnemers inhoudelijk te voeden met kennis en expertise en anderzijds om in intervisie-achtige setting te leren van elkaars werkwijzen en vraagstukken.

Zorg er bij deze netwerken voor dat besturen gegroepeerd worden naar grootte van het bestuur. Zo zijn de contexten van de bestuurders qua omvang vergelijkbaar. Uiteraard zal de aard van de vraagstukken die zij inbrengen kunnen verschillen.

## Ga voor gelijkwaardige adviseurs

Het thema kwaliteitszorg raakt bestuurders persoonlijk vanwege hun verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit. Daarnaast is sparring intern lastig te organiseren. Daardoor is het van wezenlijk belang dat de adviseurs die de bestuurders begeleiden deskundig zijn, strategisch inzicht hebben en als gelijkwaardig partner met bestuurders in gesprek kunnen zijn. Het is van belang dat zij een veilige setting kunnen realiseren waarbinnen bestuurders openhartig kunnen zijn over hun uitdagingen. Die zullen niet zelden het beleidsterrein van kwaliteitszorg overstijgen en raken aan het besturen in algemene zin.

Daarnaast blijken deze trajecten voor bestuurders ook als stok achter de deur te fungeren. Zij voelen zich er dan ook voor verantwoordelijk dat zij in ieder gesprek met de adviseur kunnen spreken over de voortgang die zij boeken.

Uiteraard betekent dit voor de projectleiding dat zij steeds weer uitgebreid stil moeten staan bij de matching tussen deelnemende bestuurder en de hieraan te koppelen adviseur.

## Hanteer een doorlooptijd van een jaar

De looptijd van een jaar werd in veel trajecten gewaardeerd. De intensiteit van de ondersteuning kon verschillend zijn, afhankelijk van de begeleidingsvraag. De doorlooptijd van een jaar biedt enkele voordelen. Er zit tijd tussen de gesprekken om zaken in de organisatie te laten landen of om werkwijzen aan te passen. Deze tussentijdse ervaringen uit de praktijk van de bestuurder kunnen dan worden meegenomen. Daarnaast doorloopt de bestuurder een gehele jaarcyclus.

## Bouw ruimte in om externe expertise in te vliegen

In sommige trajecten bleek het erg waardevol dat de adviseurs deskundigheid van derden in konden zetten. Dit versterkte de kwaliteit van de begeleiding. Het is dan ook van belang dat deze mogelijkheid er is en dat een aantal deskundigen aan het programma verbonden is. Te denken valt bijvoorbeeld aan het inrichten/bouwen van een systeem van kwaliteitszorg en dataverzameling en governance.

## Maak een afweging tussen preventie en curatie

Deelname aan de pilot stond nu in principe open voor alle bestuurders met een ondersteuningsvraag op het gebied van kwaliteitszorg. Daarbij was een onvoldoende beoordeling door de inspectie op een van de indicatoren op dit terrein geen harde voorwaarde. Dit ligt wel voor de hand omdat dit een gesubsidieerd traject rechtvaardigt.

Tegelijkertijd is het juist waardevol gebleken dat niet alle deelnemende bestuurders acute kwaliteitszorgen hadden. Dit vergrootte immers de diversiteit in de groep. Ook gaat er een preventieve werking uit van deze aanpak

die mogelijk verloren gaat wanneer alleen besturen met een onvoldoende mee doen.

Het is dan ook belangrijk om goed af te wegen wat voorwaarden zijn voor deelname voor schoolbestuurders. Bijvoorbeeld door als voorwaarde te stellen dat er een aantoonbaar kwaliteitsrisico in de organisatie dient te zijn waarbij ondersteuning op bestuurlijk niveau van meerwaarde kan zijn.

Focus op het systeem om de bestuurder heen als nodig is

In de pilot zagen we een zekere diversiteit in de focus van de adviseurs. Soms lag deze expliciet op de bestuurder(s) als persoon en soms ook meer op het systeem als geheel. Bijvoorbeeld met betrokkenheid van schoolleiders en RvT. Het ene is niet noodzakelijkerwijs beter dan het ander. Het meest belangrijk is dat er een passende afweging wordt gemaakt door bestuurder en adviseur.



# 5 Colofon

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



## Pieter Duits

Senior adviseur

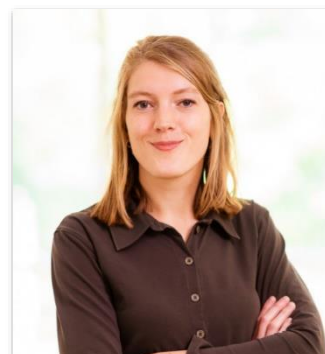
06 - 81 31 72 68  
pieter.duits@vbent.org



## Hans Sandtke

Senior adviseur

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



## Zaza de Ridder

Adviseur

06 - 28 25 63 35  
zaza.de.ridder@vbent.org



## Beter onderwijs

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

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

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

Krijn Taconiskade 418 / 1087 HW Amsterdam / 088 - 20 51 600 / [contact@vbent.org](mailto:contact@vbent.org) / [www.vbent.org](http://www.vbent.org)  
KvK 36044509 IBAN NL48.ABNA.0587764988 BIC ABNANL2A BTW NL8125.36.757.B01