

# Van rekenschap naar reflectie

Eindverslag project 'Versterking Verantwoording'

2019 – 2021

Cor van Montfort (VU/TiU)

Berit Lindemann (Wisselwerkers)

Nienke Kuitenbrouwer (UU)

Meike Bokhorst (UU)

Den Haag, 12 april 2021

*Onderzoek en ontwikkeltraject in opdracht van de VO-raad*



Universiteit Utrecht

## Inhoud

.....	1
1. Inleiding.....	3
2. Werkwijze.....	5
2.1. Nulmeting.....	5
2.2. De actienetwerken en actie-onderzoeken.....	6
3. Theoretische uitgangspunten.....	9
3.1. Een brede definitie van verantwoording.....	9
3.2. Vier perspectieven op verantwoording.....	10
3.3. Verantwoording en publieke waarde creatie.....	11
3.4. Leren door verantwoording.....	13
4. Resultaten en opbrengsten.....	17
4.1. Verbetering door actie.....	17
4.2. Leren door verantwoording: van correctie naar reflectie.....	18
4.3. Betekenisvol betrekken van de omgeving.....	20
4.4. Tips voor een goed jaarverslag.....	24
4.5. Verantwoorden vanuit de maatschappelijke opgave.....	27
4.6. De verantwoordingscan: inzicht in ambities en stand van zaken.....	29
5. Reflectie en aanbevelingen.....	33
5.1. Reflectie.....	33
5.2. Aanbevelingen.....	34
Literatuur.....	36

## 1. Inleiding

Deze rapportage bevat een verslag van het onderzoek en het adviestraject rondom het thema 'Versterking verantwoording Voortgezet Onderwijs' dat in de periode 2019 – 2021 in opdracht van de VO raad is uitgevoerd. De uitvoering vond plaats tegen een politieke en maatschappelijke achtergrond van een steeds luider klinkende roep om meer transparantie en een goede verantwoording over de besteding van de onderwijsmiddelen.

### **Politieke en maatschappelijke achtergrond**

De politiek en de maatschappij oefenen een steeds sterkere druk uit op individuele scholen, schoolbesturen en op de sector als geheel, om meer inzicht te bieden in de prestaties en in de besteding van de publieke middelen. Die druk nam toe nadat het kabinet Rutte II (Rutte/Asscher) extra middelen aan het onderwijs, waaronder de VO-sector, ter beschikking stelde. Het kabinet vroeg om een goede verantwoording over die middelen. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte/Asscher ('Bruggen slaan', 2012) was over de verantwoording door scholen de volgende passage opgenomen: *"Scholen gaan publieke verantwoording afleggen over behaalde resultaten en gebruikte middelen."*

Ondanks deze expliciete belofte in het regeerakkoord van het kabinet gaf de Tweede Kamer in 2015 aan dat zij behoefte had aan meer inzicht in de besteding van de middelen (€ 1,2 miljard) die voor het po, vo en het mbo door het kabinet kabinet-Rutte/Asscher ter beschikking waren gesteld. De middelen waren bedoeld voor onder meer professionalisering van leraren, begeleiding van startende leraren, verbetering van opleidingen en vermindering van de werkdruk. De wijze van besteding van deze middelen, was onder meer vastgelegd in sector- en bestuursakkoorden. Op verzoek van de Tweede Kamer hebben het ministerie van OCW en de Algemene Rekenkamer daarop een dashboard ontworpen dat op sectorniveau inzicht biedt in de realisatie van een aantal beleidsdoelstellingen van het kabinet Rutte/Asscher.

De Algemene Rekenkamer stelde in het rapport 'Onderwijsmonitor' (2015) vast dat de bekostigingssystematiek (lumpsum), de verantwoordingseisen en het gebrek aan afspraken over geharmoniseerde beleidsinformatie het onmogelijk maken om een directe koppeling tussen de investeringen en doelrealisatie te leggen. Ook wees de rekenkamer op een bredere maatschappelijke roep om meer transparantie en verantwoording over de besteding van publieke middelen: *"Van bestuurders en interne toezichthouders in de publieke sector mag worden verwacht dat zij inzicht hebben in én transparant zijn over de besteding van (extra) publieke middelen. Van hen mag ook worden verwacht dat ze inzicht hebben in de stand van zaken op hun eigen scholen van bijvoorbeeld de professionaliteit van leraren en de kwaliteit van het geleverde onderwijs. Informatie over deze onderwerpen is belangrijk als sturingsinformatie voor schoolbestuurders, als toezichtinformatie voor toezichthouders en als vergelijkingsinformatie voor leerlingen en hun ouders."*

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte III ('Vertrouwen in de toekomst', 2017) was opnieuw een passage over de publieke verantwoording in het onderwijs opgenomen:

*"In de jaarverslagen worden doelstellingen uit toekomstige bestuurlijke afspraken inzichtelijk gemaakt. Ook vooraf moet de verantwoording beter, om dat te bereiken krijgt de medezeggenschapsraad in het primair en voortgezet onderwijs instemmingsrecht over de hoofdlijnen van de begroting."*

Ook de Code Goed Onderwijsbestuur VO uit 2019 spreekt van ‘toenemende verantwoordingsplichten’. De Code stelt daarnaast expliciet dat de jaarlijkse verantwoording te gebruiken valt om belanghebbenden te betrekken bij de verdere verbetering van het onderwijs en van de organisatie.

Verantwoordingsvraagstukken staan kwamen opnieuw in de belangstelling nadat in februari 2021 bekend werd dat het kabinet in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs € 8,5 miljard (waarvan € 5,8 miljard voor het funderend onderwijs) ter beschikking stelde aan het onderwijsveld om de onderwijsachterstanden die waren opgelopen tijdens de coronacrisis weer in te halen (zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/onderwijs-en-kinderopvang/nationaal-programma-onderwijs>). De middelen worden voor de periode 2021 – 2023 ter beschikking gesteld. Aan dit bedrag zijn ook afspraken voor verantwoording en monitoring verbonden. De Algemene Rekenkamer wees er in maart 2021 in een brief aan de Tweede Kamer op het belang dat onderwijsinstellingen niet alleen informatie over resultaten verzamelen, maar dat zij deze informatie ook zelf kunnen koppelen aan financiële informatie over de uitgaven van de extra gelden op schoolniveau. Daarmee wordt, aldus de Algemene Rekenkamer, die informatie over het bereiken van maatschappelijke doelen ook sturingsinformatie voor de onderwijsinstellingen zelf (Algemene Rekenkamer, 2021, zie ook paragraaf 3.3. en 4.5. van deze rapportage).

### **VO-raad ondersteunt versterking van de verantwoording**

De VO-raad wil inspelen op de roep naar meer transparantie en betere verantwoording en scholen faciliteren bij het verbeteren van hun publieke verantwoording.

Daarom heeft de VO-raad aangegeven in beeld te willen brengen: *“wat de politieke en maatschappelijke vraag is naar verantwoording door schoolbesturen, hoe besturen daarmee omgaan en wat hun ontwikkelvragen zijn, welke rol het jaarverslag daarbij speelt, en ook wat de VO-raad kan doen om hen te faciliteren, c.q. te ontdekken welke vorm daarbij past zodat daarop ingespeeld kan worden.”*

In opdracht van de VO-raad heeft een projectteam een antwoord willen geven op deze vragen en concrete adviezen gegeven aan het bestuur van de VO-raad over hoe de VO-raad en de VO-academie de leden kunnen faciliteren om hun verantwoording te verbeteren. De kern van dit project ‘*Versterking Verantwoording*’ bestond uit een serie actienetwerken en actie-onderzoeken waarbij scholen in kleine groepen (de actienetwerken) of individueel (de actie-onderzoeken) aan de slag gingen met verantwoordingsvraagstukken (zie hoofdstuk 2, werkwijze).

Het projectteam bestond uit:

- Cor van Montfort – Vrije Universiteit Amsterdam/Tilburg University (projectleider)
- Berit Lindemann – Wisselwerkers
- Nienke Kuitenbrouwer – Universiteit Utrecht
- Meike Bokhorst – Universiteit Utrecht en WRR
- Vanuit de VO-raad ondersteund door: Eva van Cooten, Jasper Aalbers, Gert-Jan van den Berg

De achtergronden en expertise van de leden van het projectteam lopen uiteen en maken een interdisciplinaire blik mogelijk (o.m. bestuurskunde, organisatiewetenschap, pedagogiek en politicologie). Bovendien zijn onderzoekers werkzaam in verschillende kennisinstituten op gebied van praktijkonderzoek en als facilitator/ actie-onderzoeker in leergemeenschappen.

Over het eerste deel van het onderzoek (nov. 2017 – feb. 2019) is verslag gedaan in de publicatie ‘Met vertrouwen verantwoorden’ ( Van Montfort & Bokhorst, 2019, zie: [www.vo-raad.nl/nieuws/onderzoek-toont-mogelijkheden-voor-verdere-versterking-verantwoording](http://www.vo-raad.nl/nieuws/onderzoek-toont-mogelijkheden-voor-verdere-versterking-verantwoording)). In dit rapport pleiten we voor een breder perspectief op verantwoorden.

“Dat wil zeggen dat verantwoording niet op zichzelf staat, maar idealiter onderdeel is van de cyclus ‘sturing, bedrijfsvoering, verantwoording en toezicht’. Daarmee is verantwoording niet iets wat ‘extra’ moet voor anderen, maar een activiteit die onderdeel is van de reguliere werkprocessen en ondersteunend aan het primaire proces. Het wordt een meer betekenisvolle en zinvolle activiteit, bedoeld om van te leren, om draagvlak te creëren of om interne checks and balances goed hun werk te kunnen laten doen” (bron: website VO-raad).

Eén van de aanbevelingen aan de VO-raad was om samen met een aantal schoolbesturen ‘actienetwerken’) te organiseren waarin bestuurders onder externe begeleiding ervaringen delen, experimenteren met nieuwe vormen van stakeholderbetrokkenheid én met het organiseren van feedback en leer-loops. Dit met als doel om een instrument of werkwijze te ontwikkelen om het gebruik van verantwoording te bevorderen en in te bedden in de cycli van sturen, leren en kwaliteitszorg.

Deze aanbeveling is opgepakt in het tweede deel van het onderzoek (april 2019 – maart 2021). In het voorliggende rapport doen we verslag van de werkwijze (hoofdstuk 2) en de opbrengsten van de actienetwerken en actieonderzoeken die in de periode oktober 2019 – oktober 2020 zijn georganiseerd (hoofdstuk 4).

Daarnaast gaan we in dit rapport in op de theoretische perspectieven die leidend zijn geweest bij de opzet van dit ontwikkeltraject (paragraaf 3) en sluiten we af met een reflectie en met aanbevelingen (hoofdstuk 5).

## 2. Werkwijze

### 2.1. Nulmeting

We zijn het onderzoek begonnen met een nulmeting (2019) in het veld. Op basis van thema’s uit de literatuur en voorkennis vanuit het eerste deel van het verantwoordingsonderzoek is een vragenlijst opgesteld, geclusterd rond een aantal thema’s (zie kader 2). De uitkomsten van de nulmeting geven een beeld van de onderwerpen en vragen die in het veld van VO-besturen leven rondom verantwoordingsvraagstukken. Ook vroegen we aan de besturen op welke onderdelen van verantwoording zij knelpunten ervaren en op welke onderdelen van verantwoording zij zichzelf graag zouden willen ontwikkelen. De laatste vraag leverde input voor de opzet van de actienetwerken en actie-onderzoeken.

#### **Kader 2** *Thema’s in de nulmeting*

- de belangrijkste redenen voor verantwoording
- mate waarin besturen de oproep tot een betere verantwoording onderschrijven
- het betrekken van interne en externe belanghebbenden bij het beleid en de verantwoording
- de mate waarin begroting en verantwoording beleidsrijk zijn
- verantwoording aan de raad van toezicht
- de relatie tussen verantwoorden en leren
- de koppeling tussen verantwoording en maatschappelijke opgave

De respons op de nulmeting was hoog: 102 besturen hebben de vragenlijst ingevuld. De oproep tot verbetering van de verantwoording werd breed gesteund en uit de antwoorden sprak ook een grote bereidheid om de sturings- en verantwoordingscyclus verder te verbeteren. De belangrijkste redenen voor schoolbesturen om zich te verantwoorden zijn: het verbeteren van de organisatie, inzicht bieden en belanghebbenden betrekken. Uit de antwoorden sprak ook een grote ambitie om de medezeggenschap te versterken, vooral van leerlingen en ouders. Verder bleek dat scholen nog niet altijd sturen op de maatschappelijke opgave en dat ze het jaarverslag en de begroting niet breed gebruiken om over in gesprek te gaan met belanghebbenden. De ruimte voor verbetering ligt volgens de respondenten vooral bij het leren van verantwoordingsinformatie. In kader 3 staat de berichtgeving van de VO-raad over de resultaten van de nulmeting.

### **Kader 3** *De VO-raad over de uitkomsten van de nulmeting*

#### *Besturen ambitieus in verder versterken verantwoording*

Onder schoolbesturen is er een grote bereidheid om hun sturings- en verantwoordingscyclus verder te verbeteren. Dit blijkt uit een door de VO-raad in juni afgenomen ledenenquête rond verantwoording, waarvan de rapportage (nulmeting) nu beschikbaar is. Het grote aantal deelnemers aan de vier actienetwerken die dit najaar van start gaan, bevestigt dit beeld.

Meer dan honderd vo-bestuurders vulden de enquête in. Meest opvallend zijn de grote ambities die de besturen ten toon spreiden op het gebied van het versterken van de medezeggenschap. Zij zijn met name op zoek naar manieren om leerlingen en ouders beter te betrekken.

Alhoewel 85% van de besturen aangeeft dat er een toekomstperspectief is opgenomen in het jaarverslag en dat beleid en begroting op elkaar aansluiten (84%), vinden de besturen dat er ook nog veel ruimte is voor verbetering. Jaarverslagen blijken door iets minder dan de helft (45%) van de besturen gebruikt te worden om met belanghebbenden in gesprek te gaan. Van de overige besturen geeft iets meer dan een op de drie (36%) aan dat ze dit momenteel uitproberen of zich hierop aan het oriënteren zijn. Leren van verantwoordingsinformatie en andere data gebeurt in de meeste besturen al, maar ook op dit punt is men van mening dat dit nog beter kan.

Bron: [www.vo-raad.nl/nieuws/besturen-ambitieuus-in-verder-versterken-verantwoording](http://www.vo-raad.nl/nieuws/besturen-ambitieuus-in-verder-versterken-verantwoording)

## 2.2. De actienetwerken en actie-onderzoeken

De antwoorden op de vraag in de nulmeting naar onderwerpen waarop verbeteringen in de verantwoording mogelijk zijn, leverde input op voor de actienetwerken en actie-onderzoeken. In de actienetwerken gingen scholen met een door henzelf ingebrachte vraag in groepsverband aan de slag met een specifiek thema. In de actie-onderzoeken werden scholen individueel begeleid in een (maatwerk) actietraject waarin zij al doende en lerende veranderingen in specifieke onderdelen van hun sturings- en verantwoordingscyclus doorvoerden.

Er zijn vier actienetwerken opgezet rond de thema's:

1. Leren door verantwoording
2. Een jaarverslag met meerwaarde
3. Een gerichte sturings- en verantwoordingscyclus
4. Betrekken stakeholders

In totaal hebben rond de 40 scholen deelgenomen aan de verschillende sessies. De deelnemers waren werkzaam in uiteenlopende functies. Een aanzienlijk deel van hen werkt als bestuurder. Maar ook schoolleiders, controllers en afdelingshoofden namen deel aan de actienetwerken. De

netwerken zijn in de periode van ruim een jaar tijd vier- of vijfmaal bijeen geweest. Alle actienetwerken hanteerden globaal dezelfde aanpak: introductie van de casus (deelnemers kozen zelf een relevant vraagstuk uit hun praktijk), probleemanalyse, actieplan, evaluatie, opbrengst. In de netwerken zetten de deelnemers per keer een volgende stap, die ze tussentijds zelf voorbereidden. Van iedere bijeenkomst is uitgebreid verslag gemaakt. Naast de inbreng van de deelnemers brachten leden van het onderzoeksteam elke netwerkbijeenkomst ook (wetenschappelijke) kennis in, bijvoorbeeld in de vorm van een good practice jaarverslag, denkmodellen over de lerende organisatie of actie-gericht werken aan publieke waardecreatie. De deelnemers spraken na afloop van de cyclus hun waardering uit voor de gevolgde aanpak (zie kader 4) ondanks dat lang niet alle goede voornemens aan het begin van het traject in de praktijk waren gebracht.

**Kader 4** *Oordeel van de deelnemers over de netwerkaanpak*

“Het is goed om in netwerken bijeen te komen om ervaringen en tips te delen....ik heb er echt iets aan gehad en kan er wat mee in de praktijk. De actualiteit en onderbouwing versterkt het netwerk.”

“De combinatie tussen theorie, horen hoe anderen het doen en tips uitwisselen is heel nuttig.”

“Wat ik uit de bijeenkomsten heb gehaald, is nuttig en daar ga ik komend jaar mee aan de slag.”

“Ik heb een heleboel inzichten gekregen. Als organisatie hebben we te weinig ondersteuning om dit op een goede manier op te pakken. Ik ben daar nog mee bezig in onze organisatie. Het verdient een vervolg.”

“Ik heb veel nuttige dingen gehoord waar we komend jaar mee aan de slag gaan. Door corona is alles een jaar uitgesteld. We moeten het echt ook gaan uitzetten. Misschien is het goed om volgend jaar in oktober nog eens als groep bij elkaar te komen om te horen of we gerealiseerd hebben wat we bedacht hebben.”

“Ik was heel positief over de bijeenkomsten ook al was ik er niet altijd. Goed om ook de mensen te blijven betrekken die niet konden komen. Dat hebben jullie goed gedaan.”

“De spiegel die voorgehouden is, is heel nuttig geweest, zonder een blad voor de mond te nemen.”

“De modellen en het breder en beter inzicht bieden in verantwoording hebben geholpen. Ik ben gesterkt in de opvatting dat je kunt leren door verantwoording.”

“De aangeboden werkwijzen, tools en theorie hebben geholpen in het organiseren van betekenisvolle ouderparticipatie door middel van een ouderraad. We zijn meer bewust geworden van het doel en het type interactie dat past bij een ouderraad.”

“Een belangrijk inzicht is dat verantwoording een interactief proces is waarbij het ‘product’ of uitkomst niet vooraf vast staat.”

Naast de actienetwerken zijn er bij *vijf* schoolbesturen maatwerk actietrajecten uitgevoerd. In het actiegerichte traject, gericht op verbeteringen van een bestaande verantwoordingspraktijk, waren de uitgangspunten *evalueren, leren en verbeteren*. Deelnemende schoolbesturen deden dit aan de hand van hun eigen opdracht en behoeften waarin de sturings- en verantwoordingscyclus van hun schoolorganisatie centraal stond. Zij evalueerden deze in relatie tot het stimuleren en monitoren van en verantwoorden over de realisatie van hun maatschappelijke opgave. Maken wij deze opgave waar, sturen we hier voldoende op en zijn we ook in staat om dit zichtbaar te maken en hiervan te leren en over te verantwoorden? De deelnemende besturen benoemden de gewenste situatie en

gingen actief aan de slag met de verbeteracties die daarvoor nodig waren. Zij kregen daartoe verschillende handvatten en tools aangereikt die zij direct in de praktijk konden gebruiken.

De resultaten en opbrengsten uit de actienetwerken en actie-onderzoeken bespreken we in paragraaf 4. Deze resultaten lagen ook aan de basis van het VO Katern '*Luisteren, legitimeren en leren. Verantwoording in een breder perspectief*' dat als een van de producten werd gepubliceerd in het kader van het project '*Versterking Verantwoording*'. Overige activiteiten die voor dit project zijn uitgevoerd:

- een wetenschappelijke literatuuranalyse. Deze vormde de basis voor de theoretische uitgangspunten (hoofdstuk 3);
- analyses van praktijkvoorbeelden van goede verantwoording;
- de eindmeting (april 2021, als vervolg op de nulmeting in 2019);

Naast dit verantwoordingstraject vanuit de VO-raad liep ongeveer gelijktijdig een, qua vraagstelling vergelijkbaar maar kleinschaliger, project dat vanuit de PO-raad werd geïnitieerd. In dat project lag de nadruk op de analyse van jaarverslagen, inspectie-oordelen en interviews met bestuurders van schoolbesturen die zich naar het oordeel van de Onderwijsinspectie op een goede manier verantwoordden. De aanvullende conclusies uit het traject dat vanuit de PO-raad in gang werd gezet hebben we ook in paragraaf 4 weergegeven. In paragraaf 5 gaan we in op mogelijke vervolgacties.

Tussentijdse resultaten uit beide projecten zijn een aantal malen besproken met een externe wetenschappelijke klankbordgroep.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Deze klankbordgroep bestond uit: prof. dr. Melanie Ehren (Vrije Universiteit Amsterdam), prof. dr. Thomas Schillemans (Universiteit Utrecht), dr. Els van der Pool (Hogeschool Arnhem Nijmegen), dr. Frans de Vijlder (Hogeschool Arnhem Nijmegen) en dr. Martin Dees (Algemene Rekenkamer).



### 3. Theoretische uitgangspunten

#### 3.1. Een brede definitie van verantwoording

De basisgedachte bij dit onderzoek is dat verantwoording meer kan – en zou moeten zijn – zijn dan alleen rekenschap afleggen aan een ander omdat het nu eenmaal moet van de wet. Verantwoording kan ook bijdragen aan een lerende organisatie, draagvlak in de omgeving en aan publieke waarde creatie. Dus een organisatie kan er ook zelf beter van worden als de verantwoording op een goede manier wordt vormgegeven.

Dat begint ermee dat scholen verantwoording breed opvatten en niet beperken tot het jaarverslag. In dit onderzoek hanteren we een brede definitie van verantwoording (zie ook kader 5).

Verantwoording is:

...als bestuurder:

- a) laten zien aan je interne en externe belanghebbenden
  - *wat je wil bereiken*: d.w.z. op welke publieke waarde(n) en doelen je stuur;
  - *wat je doet*: dat wil zeggen welke middelen je inzet, c.q. activiteiten je ontplooit om die waarde(n) en doelen te realiseren;
  - *waar je staat*: dat wil zeggen hoe ver je bent in de realisatie van waarde(n) en doelen, welke stappen nog moeten worden gezet en waar bijsturing nodig is.
- b) je belanghebbenden actief om feedback vragen op bovenstaande punten
- c) laten zien wat je met de feedback doet of hebt gedaan.

We onderscheiden hiermee ‘verantwoording’ van ‘dialogue’ of uitsluitend ‘laten zien dat je je aan de afspraken houdt’. Uit bovenstaande omschrijving blijkt dat verantwoording harder is dan alleen het voeren van een goede dialoog met belanghebbenden en meer is dan alleen ‘rekenschap afleggen’. Verantwoording is kortom meer dan alleen het jaarverslag en kan allerlei vormen aannemen. Deze brede werkdefinitie liet aan de deelnemers aan de actienetwerken en actie-onderzoeken de ruimte om daar voor hun eigen organisatie zelf invulling aan te geven en inhoudelijke accenten te leggen.

#### **Kader 5** *Definitie van verantwoording*

Een in de literatuur veel gebruikte definitie van verantwoording luidt: *“Een relatie tussen een actor en een forum, waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te geven over zijn optreden, het forum nadere vragen kan stellen, een oordeel uit kan spreken en dit oordeel consequenties kan hebben voor de actor.”* (Bovens en Schillemans, 2009)

Wij hebben deze formele en daarmee (in de goede betekenis van het woord) ‘inhoudsloze’ definitie in dit onderzoek aangevuld door explicieter aan te geven dat goede verantwoording door een onderwijsinstelling ook altijd is verbonden met leren, sturen en het realiseren van een maatschappelijke opgave (publieke waarde).

Deze brede definitie van verantwoording is gebaseerd op het theoretische uitgangspunt dat het verantwoordingspotentieel pas volledig kan worden benut als:

1. .... verschillende perspectieven op verantwoording worden gecombineerd (Mulgan, 2003; Bovens and Schillemans, 2009). *Zie paragraaf 3.2.*
2. .... verantwoording is ingebed in een sturingscyclus die gericht is op het realiseren van de maatschappelijke opgave ofwel de publieke waarde creatie door de schoolgemeenschap (Mark Moore, 1995, 2013; Wisselwerkers, 2019). *Zie paragraaf 3.3 en 4.5.*
3. .... verantwoording onderdeel is van een 'lerende organisatie' (Peter Senge, 1990). *Zie paragraaf 3.4.*

### 3.2. Vier perspectieven op verantwoording

In de wetenschappelijke literatuur worden vier perspectieven op publieke verantwoording onderscheiden (zie o.a. Mulgan, 2003; Bovens & Schillemans, 2009, zie kader 6):

- **Het democratische perspectief:** verantwoording maakt controle en toezicht mogelijk. Bijvoorbeeld de verantwoording van het bestuur aan de Inspectie van het Onderwijs, het ministerie van OCW of een verantwoording door het bestuur aan een visitatiecommissie of een accreditatie-orgaan.
- **Het rechtsstatelijke perspectief:** dit perspectief verwijst naar de bijdrage van verantwoording aan een systeem van checks and balances. Bijvoorbeeld de verantwoording van het bestuur aan de raad van toezicht.
- **Het cybernetische perspectief:** verantwoording maakt feedback, het goede gesprek en daarmee leren mogelijk. Vanuit dit perspectief staat de bijdrage die verantwoording kan leveren aan kwaliteitsverbetering, het creëren van publieke waarde en het realiseren van maatschappelijke doelstellingen, centraal.
- **Het bestuurlijke perspectief:** verantwoording levert een bijdrage aan legitimiteit, dat wil zeggen aan steun en vertrouwen van de omgeving in het bestuur. Dat kan bijvoorbeeld via verantwoordingsdocumenten zoals een jaarverslag waarin wordt uitgelegd welke strategische keuzes de instelling maakt, wat goed en niet goed gaat en welke verbeteracties worden ondernomen.

In de rapportage *'Met vertrouwen verantwoord'* (2019) over het eerste deel van dit project hebben we de verschillende perspectieven op publieke verantwoording besproken en hebben we per perspectief aanbevelingen voor een betere verantwoording geformuleerd. Voor deze aanbevelingen verwijzen we naar het rapport uit 2019. Hier beperken we ons tot een herhaling van de beschrijving van de verschillende perspectieven op verantwoording en de redenering waarom het belangrijk is om deze perspectieve te combineren.

Het klassieke democratisch perspectief waarin de Tweede Kamer en de Inspectie voor het Onderwijs een belangrijke rol hebben, is nog steeds dominant in de discussies over de verantwoording over de besteding van de (extra) middelen voor onderwijs. Als we publieke verantwoording tot volle wasdom willen laten komen en echt zinvol willen laten zijn voor de school zelf en de belanghebbenden daar om heen is dit perspectief te beperkt. Uitgangspunt bij het onderzoek is dat de discussie over verbetering van de publieke verantwoording breder gevoerd moeten worden. Dit betekent dat verantwoording ook gezien wordt als een activiteit die voor onderwijsinstellingen zelf zinvol is: om te

leren, om draagvlak te creëren of om interne checks and balances goed hun werk te kunnen laten doen. Misschien is dan het woord ‘verantwoording’ daarmee dan niet altijd meer het woord is dat de lading volledig dekt, maar gaat zuivere verantwoording ongemerkt over in een interactie tussen organisatie en omgeving waarin feedback verkrijgen, draagvlak creëren en verantwoording afleggen samengaan.<sup>2</sup> Scholen kunnen het verantwoordingspotentieel pas ten volle benutten als ze ook deze andere perspectieven meenemen in het debat over verbetering van de publieke verantwoording. Verbetering van de verantwoording vereist dus verschillende acties vanuit alle vier de perspectieven.

<b>Kader 6 Vier perspectieven op verantwoording</b>	
<p><b>2. Het rechtsstatelijke perspectief:</b> de bijdrage van verantwoording aan een systeem van <u>checks and balances</u>. Bijv. de verantwoording van het bestuur aan de raad van toezicht.</p>	<p><b>1. Het democratische perspectief:</b> verantwoording maakt <u>controle en toezicht</u> mogelijk. Bijv. de verantwoording van het bestuur aan de Inspectie van het Onderwijs.</p>
<p><b>3. Het bestuurlijke perspectief:</b> verantwoording levert een bijdrage aan legitimiteit, dat wil zeggen aan <u>steun en vertrouwen</u> van de omgeving in het bestuur. Bijv. via een jaarverslag waarin aan de omgeving wordt uitgelegd welke strategische keuzes de instelling maakt, wat goed en niet goed gaat en welke verbeteracties worden ondernomen.</p>	<p><b>4. Het cybernetische perspectief:</b> verantwoording maakt <u>feedback en leren</u> mogelijk. Daarmee kan verantwoording ook bijdragen aan kwaliteitsverbetering. Bijv. door verantwoording het begin van een dialoog te laten zijn met bijv. belanghebbenden of een toezichthouder.</p>

De eerste twee perspectieven zijn te beschouwen als de traditionele vormen van verantwoording en de laatste twee perspectieven als meer moderne vormen. Het democratische perspectief en het rechtsstatelijke perspectief zijn heel instrumenteel, terwijl het bestuurlijke perspectief en vooral het cybernetische perspectief meer inhoudelijk en ontwikkelingsgericht zijn, namelijk gericht op het *verwerven van draagvlak en legitimiteit* en op *leren*. In de volgende twee theoretische paragrafen verdiepen we respectievelijk het bestuurlijke en cybernetische perspectief met behulp van het *public value management model* van Mark Moore (paragraaf 2.3.) en de theorie over de *lerende organisatie* van Peter Senge (paragraaf 2.4.).

### 3.3. Verantwoording en publieke waarde creatie

De theorie van Moore benadrukt de constante wisselwerking tussen de dynamische (politieke) omgeving van schoolorganisaties, de opdracht ten aanzien van de ‘publieke waarde’ van die organisatie en de consequenties ervan voor de schoolorganisatie.

Duurzame publieke waarde creatie (ofwel in de termen van Moore: de ‘public value proposition’) kan in de visie van Moore (1995, 2013) alleen tot stand worden gebracht als daarvoor voldoende ‘operational capacities’ aanwezig zijn, ofwel als de bedrijfsvoering daarop is ingericht. Met andere woorden: de organisatie moet ook in staat zijn om de ambities, doelstellingen en maatschappelijke opgave te realiseren. Er moeten voldoende tijd, geld, mensen, middelen en capaciteit (bijv. ICT-infrastructuur, geschikt vastgoed of professioneel vermogen) aanwezig zijn.

<sup>2</sup> Zie ook: F. de Vijlder e.a., *Medezeggenschap onder het vergrootglas. Een themaonderzoek in het kader van de governance VO*, Lectoraat Goed Bestuur en Innovatiedynamiek in Maatschappelijke Organisaties, Nijmegen, 9 juni 2017, p. 17.

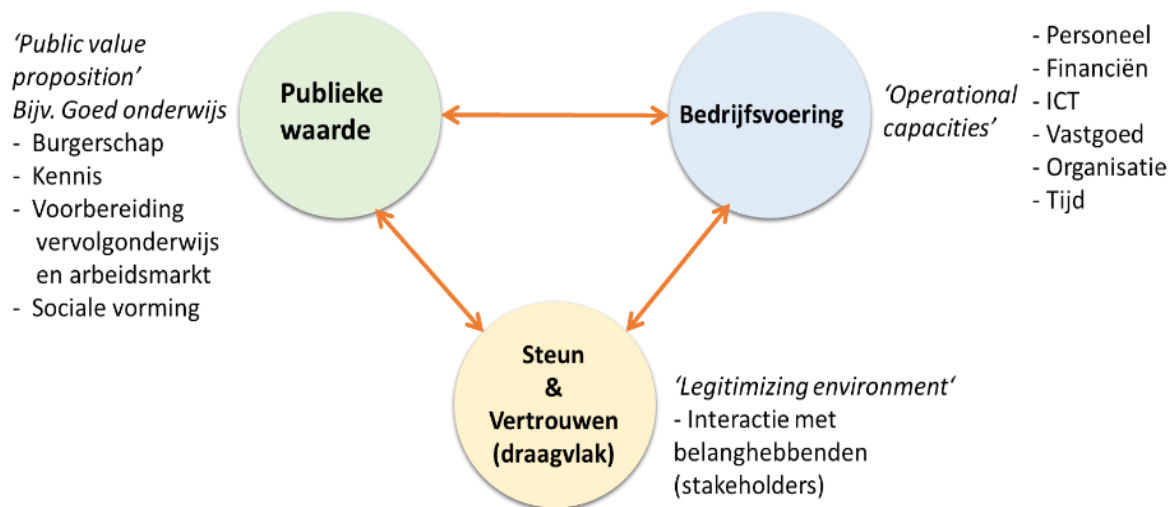
Een andere voorwaarde voor publieke waarde creatie is dat de beoogde publieke waarde aansluit bij wensen en opvattingen in de voor de organisatie relevante omgeving ('legitimizing environment'). Met andere woorden: missie, strategie en de maatschappelijke opgave zoals de school die voor zich ziet moeten aansluiten bij de verwachtingen en eisen die de omgeving (bijvoorbeeld ouders, scholieren, gemeente) stelt aan de school.

Ook tussen 'operational capabilities' en de 'legitimizing environment' moet in het model een zekere balans bestaan. Als bijvoorbeeld ouders verwachten dat zij veel bij activiteiten van de school betrokken worden, dan zullen docenten, directeuren en bestuurders ook bereid en in staat moeten zijn daar invulling aan te geven. En daar kan dan weer een geschikt schoolgebouw of een goede ondersteunende ict-infrastructuur behulpzaam bij zijn. In de coronacrisis kwam die wisselwerking tussen externe verwachtingen en eisen aan de ene kant en 'operational capabilities' aan de andere kant heel scherp naar voren in het organiseren en faciliteren van afstandsonderwijs en noodopvang.

Het model van Moore is dynamisch omdat een verandering in een van de drie onderdelen, bijvoorbeeld verandering in de strategische doelstellingen van de organisatie, moet leiden tot aanpassingen in de overige twee. Organisaties dienen kortom altijd opnieuw te zoeken naar een balans tussen 'willen, kunnen en mogen'.

Het 'public value management'-model van Moore is verbeeld in onderstaande figuur 1.

**Figuur 1** *Public value management model*

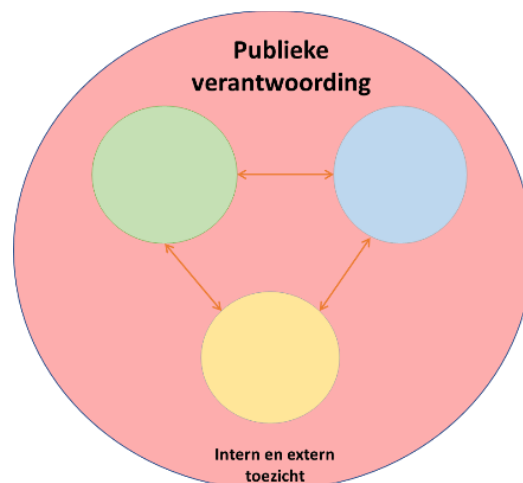


In de verantwoording zouden organisaties idealiter – via een mix van tellen en vertellen – verslag doen van de manier waarop ze invulling geven aan deze drie elementen en de samenhang daartussen (zie figuur 2; zie ook Moore, 2013: 408-416).

Dat wil zeggen dat de verantwoording informatie zou bevatten over:

- missie, strategie, maatschappelijke opgave en doelstellingen;
- de mate waarin de organisatie over voldoende mensen, middelen, tijd en geld beschikt om die doelstellingen te realiseren;
- de manier waarop de organisatie zich er van verzekert dat wat zij doet op voldoende steun en vertrouwen bij belanghebbenden kan rekenen;
- de manier waarop de organisatie meebeweegt met, en anticipeert op ontwikkelingen in de omgeving (bijv. krimp of een veranderend verwachtingspatroon).

**Figuur 2** Publieke verantwoording volgens het Public Value management (PVM)-model

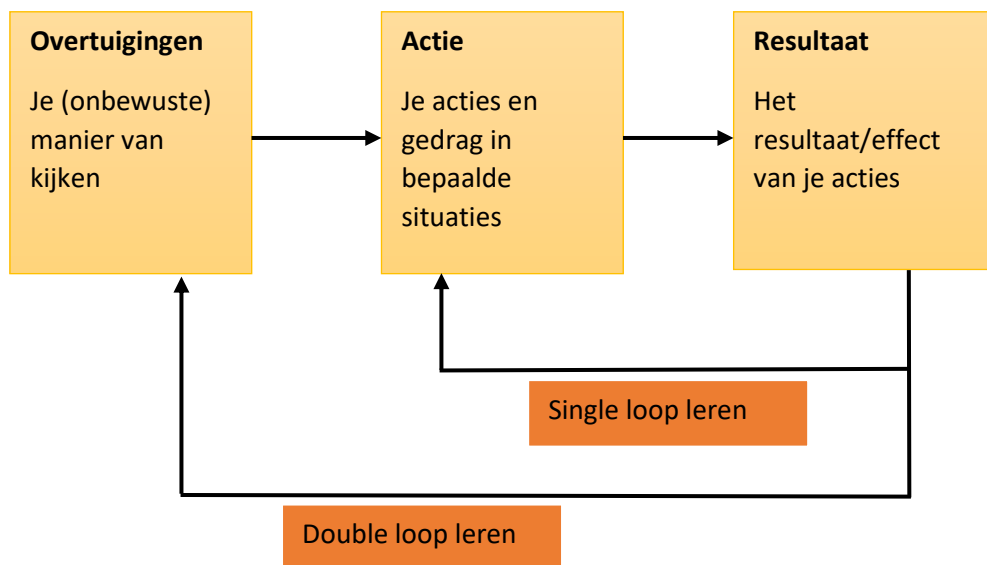


### 3.4. Leren door verantwoording

In deze paragraaf gaan we verder in op het cybernetische perspectief op verantwoording (zie kader 5). Vanuit dit perspectief draagt verantwoording bij aan een lerende organisatie. Verantwoording kan feedback, het goede gesprek en daarmee leren mogelijk maken. Dat klinkt op papier eenvoudiger dan het in de praktijk is. Zelfs als er een veelheid aan verantwoordingsinformatie beschikbaar is en betrokkenen (interne en externe stakeholders) oprecht bereid zijn om te leren, is er grote kans dat dat maar mondjesmaat gebeurt. Hoe komt dat?

Om te begrijpen waar knelpunten liggen ten aanzien van dat leren door verantwoording hebben we gebruik gemaakt van het gedachtengoed van *Argyris en Schön*. Argyris en Schön geven met hun theorie over *single* en *double loop* leren inzicht in de moeite die 'organisatieleren' kost. De theorie leert ons dat *single loop learning*, kortgezegd het verbeteren van bestaande procedures, niet zo moeilijk is. Maar dat wanneer leren verder gaat dan verbeteren van het bestaande en er veranderd en vernieuwd moet worden – *double loop learning* –, zoals het veranderen van werkwijzen, overtuigingen of doelen (dus fundamenteeler dan enkel een methode), er belemmerende weerstanden ontstaan. Eenvoudig gezegd zou je *single loop* leren kunnen beschouwen als 'correctie', en *double loop* leren als 'reflectie'. In figuur 3 is het actiemodel van Argyris weergegeven.

**Figuur 3** Actiemodel Argyris (Bron: Sensis)



Die weerstanden komen voort uit de – vaak onbewuste – handelingstheorieën die mensen gebruiken. En dat is het tweede aspect van de theorie van Argyris en Schön. Zij werken in hun theorie over *'espoused theorie'* (beleden theorie) en *'theory in use'* (gehanteerde theorie) uit waarom mensen andere dingen doen dan dat ze zeggen, maar zelfs ook denken te doen. Mensen hebben opvattingen en overtuigingen, die zij belijden ('beleden theorie'), maar die ze vervolgens zelf niet hanteren ('gehanteerde theorie'). Er is dan een discrepantie, let op: onbewust, tussen wat mensen zeggen en denken te doen. Het gedrag dat mensen vertonen en de onbewustheid daarvan, belemmert uiteindelijk organisatieleren. Want om te kunnen leren moeten mensen gedrag en overtuigingen veranderen, zeker bij double loop leren. Dat vraagt om veranderingen van overtuigingen over het systeem. Om dergelijke overtuigingen bespreekbaar te maken, moeten mensen in staat zijn te om reflecteren op veelal onbewust gedrag. Bewustwording van dat gedrag kan oncomfortabel zijn. Dat vraagt vervolgens weer om kwetsbaarheid die mensen liever vermijden. En dat blokkeert uiteindelijk leren.

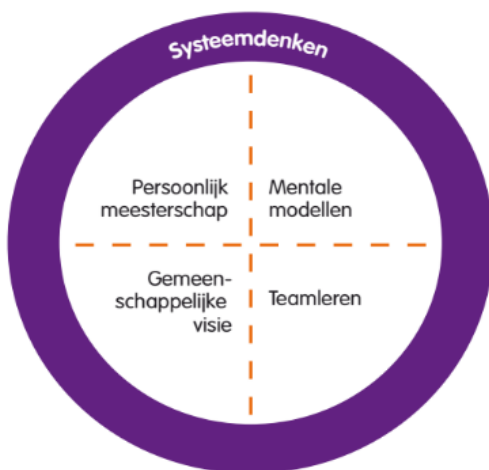
Zoals gezegd zou verantwoording moeten en kunnen bijdragen aan het genereren van feedback, het goede gesprek en leren. Dat geldt voor zowel singel als double loop leren. De vraag is dan vervolgens, met inachtneming van de hiervoor beschreven onbedoelde belemmerende factoren, wat daarbij behulpzaam kan zijn. Waar moeten we op letten als we willen leren door verantwoording?

Peter M. Senge (1990) beschreef vijf componenten van lerende organisaties. Allereerst moet er sprake zijn van *systeemdenken* (1). Organisaties en andere menselijke activiteiten moeten worden beschouwd als systemen. Dit betekent dat in lerende organisaties men zich niet focust op momentopnamen en losse elementen, maar dat er gekeken wordt naar patronen en verbintenissen. Vervolgens geeft Senge aan dat als een organisatie lerend wil zijn, alle individuen moeten beschikken over *persoonlijk meesterschap* (2). Dat betekent dat organisaties alle werknemers moeten stimuleren tot leren en hen de gelegenheid moeten geven om te experimenteren en hun eigen ontwikkelingsvragen te creëren en onderzoeken. Om dit doel te bereiken moeten organisaties dit expliciet maken, en het gebruik van complexe *mentale modellen* (3) stimuleren die de medewerkers uitdagen om nieuwe of verbeterde manieren te vinden om hun werkzaamheden uit te voeren (Senge, 1990). Er moet daarbij sprake zijn van een *gemeenschappelijke visie* (4). Dat zorgt ervoor dat medewerkers niet bezig zijn met eilandjeswerk en puur hun persoonlijke doelen nastreven, maar dat

zij allemaal deel zijn van een vooruitstrevend netwerk. Hierbij is het tot slot van belang dat er *teamleren* plaatsvindt (5). Als een gelijkgericht team in dezelfde richting opereert zal de opbrengst veel groter zijn dan van de afzonderlijke individuen opgeteld. In onderstaand figuur 4 zijn de vijf componenten weergegeven.

Het model van Senge maakt zichtbaar waar in de organisatie de mogelijkheden tot leren van verantwoording gestimuleerd kunnen worden. Wat behoeft aandacht? Waar moet werk verzet worden en waar moet de focus liggen? De vijf componenten geven een handreiking aan mensen met verschillende rollen in de onderwijsorganisatie om te helpen leren door verantwoording.

**Figuur 4** De lerende organisatie volgens Senge (1990)



**Figuur:** De lerende organisatie volgens Senge (1990)

Het model van Senge, de vijf componenten van een lerende organisatie, kan eenvoudig worden omgezet naar verantwoordingsvragen: hoe laat je in de verantwoording zien wat je geleerd hebt als organisatie en hoe je dat borgt: via investeren in gemeenschappelijke missie, in mentale systemen, in persoonlijk meesterschap of in teamleren?

‘Persoonlijke weerstanden’ (bijv. voorkomen van gezichtsverlies en gaan voor de korte termijn resultaat) en *defensive organizational routines* (bijv. wanneer je verantwoording als bedreigend ervaart, is het lastiger ‘om fouten heen te werken’) zitten het leren vaak in de weg. Om die barrières te overwinnen, is het nodig om handelen, reflectie op dat handelen, theorie en praktijk met elkaar te verbinden. Daarom is in dit onderzoek gekozen voor werkwijze van actienetwerken en actieonderzoeken.

Dus als we willen dat verantwoording ook echt bijdraagt aan een lerende organisatie is het belangrijk dat er eerst een paar vragen worden beantwoord:

- willen we via de verantwoording en het gesprek daarover gaan ‘corrigeren’ (*single loop learning*) of willen we ‘reflecteren’ op feitelijk, gewenst of ongewenst gedrag (*double loop learning*)?
- als reflectie, bijvoorbeeld op gedrag, routines of doelstellingen, het doel is, is het belangrijk om vast te stellen of de organisatie ‘er aan toe is’: is er voldoende bereidheid om bestaande praktijken ter discussie te stellen en zijn er wellicht onbewuste blokkades in de hoofden van mensen die echte verandering in de weg zitten? Zijn de vijf componenten van een lerende organisatie in voldoende mate aanwezig? Zo niet, dan is het beter daar eerst in te investeren

voordat er een leerproces via een verantwoordingsdialoog op wordt gezet. Dat zal immers op niets uitlopen als de organisatie nog niet aan 'leren' toe is (zie ook hoofdstuk 5).

We hebben bij de start van dit onderzoek gemerkt dat deelnemers erg enthousiast werden van het cybernetisch perspectief op verantwoording, het leren door verantwoording. Tegelijkertijd bleek dit perspectief het moeilijkst in de praktijk te brengen, omdat het een breed gedeelde bereidheid tot leren in de organisatie veronderstelt en een sterk beroep doet op de durf en het vermogen van leiders en medewerkers om routines en ingesleten gedrag ter discussie te stellen.

Een van de actienetwerken in dit onderzoek was er daarom op gericht om expliciet op zoek te gaan naar interne en vaak onbewuste weerstanden bij de deelnemende organisaties die 'leren door verantwoorden' in de weg zitten.



## 4. Resultaten en opbrengsten

De actienetwerken en actietrajecten leverden een breed scala aan inzichten, vragen, tips en inspirerende praktijken op. In deze paragraaf clusteren we een aantal van deze opbrengsten (zie ook het VO Katern *Luisteren, legitimeren en leren. Verantwoording in een breder perspectief*).

### 4.1. Verbetering door actie

De actienetwerken- en trajecten hadden niet alleen tot doel om ervaringen uit te wisselen en kennis te delen, maar ook om in de eigen organisatie verbeteringen in de verantwoording door te voeren.

Bij een aantal deelnemers is dat inderdaad gelukt en anderen hebben goede voornemens verder geconcretiseerd.

Enkele voorbeelden van veranderingen die in gang zijn gezet:

“We zijn begonnen met het creëren van een kaderbrief. Dat hebben we veel meer in samenwerking met de organisatie gemaakt door middel van een infosheet met de uitgangspunten, de route en afwegingskader uit de kaderbrief. In de route staan bijvoorbeeld meeloopdagen van directeuren van PO en VO. De onderdelen van de kaderbrief komen terug in de jaarverslagen. Mensen uit de organisatie kijken nu ook anders naar de kaderbrief, vanuit andere perspectieven. Directeuren denken nu vooraf mee over hoe het geld wordt uitgegeven. Volgend jaar organiseren we een tweedaagse met directie en staf waarin we de basis en de gewenste innovatie met elkaar doornemen. Dan gaat het nog meer leven binnen de school. “

“We zijn wel wat opgeschoten en hebben er verschillende keren over gesproken. We willen ons meer maatschappelijk verantwoorden en leren van elkaar en een gesprek aangaan met personeel en omgeving. We gaan volgend jaar een verantwoordingsdag organiseren. Alle directeuren, de raad van bestuur en toezicht hebben daar ja tegen gezegd, want het gaat om een gedeelde kwaliteitscultuur. We beginnen met een pilot, die zich richt op werkdrukmiddelen. We maken geen ‘foto’, maar een ‘film’ waarmee we ons verantwoorden. We hebben opnieuw gesproken over onze publieke waarden en de sturingsfilosofie. Wie heeft welke verantwoordelijkheid in het management en hoe kunnen we regionaal beter samenwerken. Dat zie je straks ook terug in het jaarverslag. Het is echt een intern proces geweest.”

“Verantwoorden is antwoord geven op vragen. We gaan een splitsing aanbrengen tussen verantwoording aan de accountant en raad van toezicht aan de ene kant en de maatschappelijke gebruikers aan de andere kant...We proberen een lijn aan te brengen tussen het bestuursjaarverslag en het schooljaarverslag. We nemen schoolportretten op die aansluiten bij onze missie en visie. Je hebt de neiging om het goede nieuws op de voorpagina te zetten, maar we lopen natuurlijk ook vast of achter op zaken. We organiseren ook het gesprek met leerlingen. We hebben een paar keer een leerlingenpanel gehad op bestuursniveau. Maar nu ga ik zelf naar de leerlingenraden van de scholen toe. Als bestuurder ben ik de makelaar en de schakelaar tussen de scholen. We inventariseren de vragen, voordat we gaan verantwoorden. Ik zoek leerlingen op in plaats van dat ik ze laat komen. Daardoor sluit het gesprek meer aan bij hun leefwereld.”

“De bestuurder en de controller gaan nu twee keer per jaar op bezoek bij de school (in plaats van dat de school naar hen komt). De school bepaalt zelf het programma. Wel geeft het bestuur aan met welke mensen het wil spreken.”

“ We waarderen het actiegerichte karakter van dit themanetwerk en adviseren de VO-raad om deze actiegerichte methode in het vervolg vaker toe te passen in andere themanetwerken. In deze aanpak leer en verander je door te werken aan concrete uitdagingen. Highlights hierbij zijn: (1) de

facilitering/coaching tijdens de werksessies, (2) de aangereikte werkwijzen en tools (zoals *fishbone* en *empathy map*), en (3) inspirerende verhalen en feedback van andere deelnemers en facilitators.”

“Tip: modernere vormen van kennisdeling te hanteren in de afronding van het bredere traject Verantwoording, zodat meer bestuurders, leidinggevend en professionals worden bereikt. Klassieke vormen van kennisdeling - in de vorm lijvige van rapporten met theoretische beschouwingen, modellen en droge beschrijvingen - zullen niet het gewenste effect hebben. Kies voor aantrekkelijk en toegankelijk materiaal (zoals infographics) en verleid andere scholengroepen om deel te nemen aan actiegerichte sessies.”

Maar we hebben ook moeten constateren dat de coronacrisis bij een aantal besturen voor veel vertraging op het verantwoordingsdossier heeft gezorgd.

“We zijn marginaal afgeweken van het vorige jaarverslag. Het is vooral geschreven voor de raad van toezicht en OCW. We hebben er geen gelegenheid voor gehad door corona.”

“We moeten de verantwoording nog opstarten en ons bestuursbureau verder ontwikkelen. Daarbij heb ik wel een vertraging van een jaar opgelopen. We hebben een plat financieel jaarverslag gemaakt en verder de inhoudelijke verantwoording verbreed.”

#### 4.2. Leren door verantwoording: van correctie naar reflectie

Verantwoording kan bedoeld zijn om te kunnen beoordelen en afrekenen ('correctie'), maar kan ook bedoeld zijn om te leren ('reflectie'; het cybernetisch perspectief op verantwoording, zie paragraaf 3.2.). Een lerende verantwoording is verantwoording die aanzet tot reflectie op zowel de vraag 'doen we het goed en hoe kan het beter' (*single loop leren*) als op de vraag 'doen we het goede en waar moeten we andere keuzes maken' (*double loop leren*). In de praktijk blijkt de combinatie van leren en verantwoorden nieuw te zijn voor veel bestuurders. Dat je juist kunt leren door te vertellen welke waarden voor jou als school belangrijk zijn, welke keuzes je van daaruit maakt en je open te stellen voor de zorgen en de feedback van ouders, bleek ook voor de deelnemers aan de actienetwerken niet vanzelfsprekend te zijn.

Een van de deelnemers over lerende verantwoording:

“Het onderwijs is goed is 'Plan-Do', maar niet in 'Check – Act'. Dat laatste zit niet in de genen van het onderwijs. Het is niet gebruikelijk om te checken of de organisatie nog 'op koers' ligt. Leren door verantwoording is een tweezijdig proces: denk na voor wie je het doet, ga op zoek naar externen, en maak voor je zelf duidelijk welke/wiens vraag je aan het beantwoorden bent bij je verantwoording.”

Leren door verantwoording begint met een gesprek over doelen en data. Om dat gesprek goed te kunnen voeren, moeten droge data eerst betekenisvol worden gemaakt. Dat betekent dat niet alleen cijfers nodig zijn maar dat het ook belangrijk is om het verhaal achter die cijfers te kennen ('het waarom').

In de praktijk blijkt zo'n reflectief gesprek soms lastig te organiseren. Een gesprek tussen mensen op gelijk niveau (dus tussen leraren, schoolleiders of bestuurders onderling) kan lastig zijn als niet aan de voorwaarden voor een goed gesprek is voldaan, bijvoorbeeld omdat angst of wantrouwen een rol

spelen in de communicatie of omdat het ontbreekt aan een lerende cultuur of een professionele leergemeenschap (Verbiest, 2003).

Uit de bijeenkomsten in de actienetwerken komt naar voren dat een gesprek tussen mensen op verschillende niveaus (dus leraren, schoolleiders of bestuurders met elkaar) zo mogelijk nog lastiger is te organiseren, bijvoorbeeld omdat mensen onbewust bang zijn toch afgerekend te worden. Ook spelen de verschillende ‘talen’ een rol. In de praktijk blijken de taal van het bestuur (‘missie, visie, strategie, doelstellingen’ etc.) en de taal van de klas (‘kinderen ondersteunen en iets leren, orde houden, een veilige sfeer creëren’ etc.) zo verschillend te zijn dat een op leren gericht gesprek heel moeilijk wordt. De schoolleiders kunnen daarbij als ‘vertalers’ die beide talen spreken in theorie een samenbindende rol spelen (zie ook hoofdstuk 5).

Bij grote scholengemeenschappen is het verder belangrijk dat ze in de verantwoording aandacht besteden aan interessante en goede praktijken, die zich op de werkvloer bij een van de aangesloten scholen voordoen. Te veel top down sturing van verantwoording belemmert het zicht op interessante ontwikkelingen en ervaringen in het klaslokaal. Een van de deelnemers aan de actienetwerken verwoordde het als volgt:

“Vaak gebeurt er al veel goeds, dieper in de organisatie. Maar dat een plek geven in de formele verantwoording is niet vanzelfsprekend en gemakkelijk. De neiging bestaat tot construeren / op zoek gaan naar (kwantificeerbare) informatie. Wat helpend kan zijn is bijv. zoiets als het identificeren van ‘broedplaatsen’. Zonder druk van boven, plekken waar goede dingen gedaan worden.”

In beschrijving van de *public value management* benadering van Moore zagen we dat het heel belangrijk is voor een duurzame publieke waardecreatie dat de schoolgemeenschap goed in contact staat met de buitenwereld, de ‘legitimerende omgeving’. In de actienetwerken bleek dat er op papier veel animo bestaat om ouders te betrekken bij het beleid van de organisatie (informereren, consulteren, betrekken, enz.), maar ook dat dit type ouderparticipatie in de praktijk lastig van de grond komt (zie paragraaf 2.4. de beleden theorie en de gehanteerde theorie). Dat is onder andere het geval omdat er nog weinig ervaring is met het organiseren van een gesprek met ouders in het kader van ‘leren door verantwoording’ en het soms lastig is belangen met elkaar te verenigen. Een jaarverslag is ook geen uitnodigend document voor zo’n gesprek. Een poster of praatplaat kan wel dienen als uitgangspunt.

De coronacrisis heeft wel geleerd hoe belangrijk het is om keuzes die de school maakt (bijvoorbeeld rondom noodopvang of gedragsregels) goed uit leggen en een open oog en oor te hebben voor de gevolgen van die keuzes voor de leerling. De omgeving is belangrijker dan ooit. De deelnemers aan de actienetwerken gaven ook aan dat de coronacrisis laat zien dat ‘onder druk alles vloeibaar wordt’. Weerstand en oude patronen, bijvoorbeeld ten aanzien van samenwerken, feedback geven, maar ook betrokkenheid van en door ouders, bleken heel gemakkelijk overwonnen toen de nood hoog was. De onderwijsorganisaties hebben laten zien dat ze als het moet, dat wil zeggen, als er externe druk is die een gevoel van urgentie creëert, heel veerkrachtig, creatief en lerend kunnen zijn. Punt is wel dat dat wat in een crisistijd een uitkomst is en goed werkt, in normale tijden niet altijd de meest wenselijke oplossing is.

Een aantal deelnemers bracht naar voren dat de scholengemeenschap in de praktijk nog te vaak een gesloten gemeenschap is: docenten staan te weinig open voor feedback van collega’s (de soms

letterlijk 'gesloten deuren'), voelen niet de urgentie om te professionaliseren en zien het binnenhalen van de buitenwereld ook niet persé als noodzakelijk voor het leren. De deelnemers – veelal bestuurders – zijn op zoek naar manieren om daar vanuit het bestuur beweging in te krijgen.

Instrumenten die scholen inzetten:

- kwaliteitszorg bespreken in alle geledingen binnen de organisatie;
- samenwerking in 'labs' stimuleren;
- 'wensen en verwachtingenavonden' met ouders organiseren.

Daarnaast deelden deelnemers praktische tips om op basis van ervaringen tot een goed gesprek over leren en verbeteren te komen:

- Laat mensen vooral aan elkaar positieve verhalen uit de eigen praktijk vertellen: dat is minder bedreigend en ook daar kunnen collega's van leren.
- Laat lesbezoeken niet door het beoordelend management uitvoeren, maar door een externe die vervolgens zijn ervaringen en geanonimiseerde observaties deelt met het hele docententeam en het management.

### 4.3. Betekenisvol betrekken van de omgeving

Door verschillende deelnemende besturen en schoolleiders is in het actietraject gewerkt aan de ambitie om stakeholders beter te betrekken bij 'verantwoording'. Er zijn allerhande belanghebbenden (o.a. gemeente, zorgpartijen, samenwerkingsverbanden, bedrijven, ouders, leerlingen) die een belang hebben bij wat er in en om de school gebeurt. Niet alleen in termen van het verantwoorden achteraf, maar juist ook het betrokken zijn aan de voorkant van of tijdens het beleidsproces.

#### *Klassieke verantwoording*

Vaak zien we nog 'klassieke' vormen van betrokkenheid. Bijvoorbeeld, bestuurlijk of op schoolniveau eens in de 4 jaar een ronde langs de stakeholders maken om input op te halen voor strategievorming, het delen van het jaarverslag met belanghebbenden of tevredenheidsenquêtes.. Stakeholders als ouders, zorgpartijen, bedrijfsleven e.d. worden wel betrokken, maar vaak gefragmenteerd, op onderdelen en met onvoldoende bewustzijn van wat de school of het bestuur er mee wil bereiken en hoe het bijdraagt aan de maatschappelijke opgave. Daardoor voelen alle partijen dergelijke activiteiten soms als betekenisloos. De besturen en schoolleiders die aan dit traject deelnamen herkennen en erkennen dat de betrokkenheid van stakeholders bij 'verantwoording' structureler en betekenisvoller kan. Hoe kun je stakeholders bijvoorbeeld meer (aan de voorkant) betrekken bij het ontwikkelen van het onderwijs of het schoolplan, maar ook het (tussentijds en achteraf) evalueren ervan? Of hoe kunnen belanghebbenden een rol vervullen in het ontwikkelen en uitvoeren van het onderwijs? Dit zijn slechts enkele voorbeeldvragen. In de actietrajecten zijn verschillende deelnemers hiermee aan de slag gegaan. Dit hebben zij gedaan a.d.h.v. verschillende stappen<sup>3</sup>. Deze (werkwijze) en een aantal bevindingen beschrijven we hier kort.

#### *Stappen en handvatten in het betrekken van stakeholders*

Bij de startgesprekken bleek dat veel deelnemers vooral 'stand alone' initiatieven ondernamen voor het betrekken van stakeholders. Vaak lag daar geen duidelijke 'probleemstelling' onder of een heldere ambitie in relatie tot de maatschappelijke opgave. En ook geen netwerkanalyse of visie op stakeholdermanagement. Gevolg is dat je niet echt weet welk 'probleem' je (niet duurzaam) aan het

---

<sup>3</sup> Aan de hand van een werkwijze ontwikkeld door Wisselwerkers.

oplossen bent met je initiatief. Of hoe het bijdraagt aan de realisatie van de maatschappelijke opgave. Vaak was men, niet verrassend, zelf ook ontevreden over deze initiatieven. ‘Het levert niks op, stakeholders willen niet, het bloedt dood’.

In het traject hebben deelnemers zelf een specifieke casus uit de eigen praktijk, m.b.t. het betrekken van stakeholders, ingebracht waarin zij graag verbeteringen wilden doorvoeren. Voor de een was dat bijvoorbeeld het verbeteren van een ouderraadinitiatief, voor de ander het verbeteren en intensiveren van de relatie met het bedrijfsleven. Onderstaand beschrijven we de verschillende stappen die zij doorliepen.

### 1. Ontleden van de specifieke uitdaging i.r.t. tot de maatschappelijke opgave

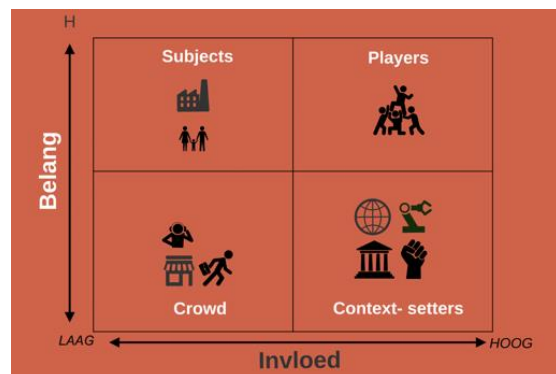
Als het gaat om het betrekken van stakeholders wordt vaak aangegeven dat alles al geprobeerd is, dat stakeholders niet willen of dat een initiatief is doodgebloed. Dit zijn aannames. In het traject hebben deelnemers een dieperliggende analyse van hun ‘uitdaging’ (de casus) gemaakt. Dit hebben zij gedaan aan de hand van de zogenaamde ‘fishbone’ techniek, een methode om oorzaak en gevolg grondig in beeld te krijgen.

Zo kwamen sommige deelnemers tot de conclusie dat er andere oorzaken ten grondslag lagen aan het niet goed van de grond komen van hun initiatief. Bijvoorbeeld dat de school te snel in het organiseren van activiteiten (hoe) geschoten was maar onvoldoende nagedacht had over wie de stakeholders nu eigenlijk zijn en welke behoeften zij hebben als het gaat om betrokkenheid. Om vervolgens pas na te denken over welke vorm daarbij passend is.

Een andere, meer strategische, conclusie was dat men als scholenorganisaties zelf onvoldoende beeld had bij wat men wilde bereiken met de stakeholderbetrokkenheid, wat daarvan de effecten idealiter moesten zijn en welke rol de stakeholders idealiter in de verschillende fasen van het beleidsproces zouden moeten spelen. In het traject hebben deelnemers hier op gereflecteerd. De uitdaging voor hen is om dit zelf vervolgens op strategisch niveau verder uit te werken.

### 2. Stakeholderanalyse

Vervolgens hebben deelnemers de stap gezet om hun eigen speelveld en stakeholders in kaart te brengen, in het bijzonder voor de specifieke casus die zij inbrachten. Dit hebben zij gedaan aan de hand van een zogenaamde *power vs. interest grid*, een matrix waarbinnen je stakeholders langs de assen van ‘macht’ en ‘invloed’ kan plaatsen, maar ook kan ‘verschuiven’: welke rol wil je idealiter dat zij gaan spelen?



De vraag die de deelnemers voor zichzelf beantwoordden was: ‘welke macht en invloed hebben onze verschillende stakeholders en wat zouden we daarin willen veranderen, verbeteren en waarom? Waarom is dat van belang gezien onze maatschappelijke opgave?’

En vervolgens, 'hoe interacteren wij zelf met deze stakeholders en wat voor type relatie onderhouden we (zie figuur onder, Wisselwerkers 2019)? Welke vorm van interactie hanteren wij?



Informeren we vooral onze stakeholders, consulteren wij ze of mogen ze ook echt participeren? Hoe zien we dat op strategisch niveau, en in het bijzonder op het niveau van de casus?'

Op deze wijze leerde men gericht na te denken over wie

de relevante stakeholders zijn, welke positie zij nu hebben en welke positie ze idealiter vervullen om te kunnen bijdragen aan de realisatie van de maatschappelijke opgave. Op basis hiervan kan de school verbeteracties formuleren.

### 3. Behoeft analyse stakeholders

Deelnemers hebben daaropvolgend een analyse van de behoeften van de stakeholders uit hun casus uitgevoerd. Dit hebben zij gedaan a.d.h.v. de zogenaamde *Empathy Map* waarmee je de gedachten en gevoelens van jouw belanghebbenden inzichtelijk kan maken. De ruwe input kan je vervolgens



clusteren in een aantal thema's. Bijvoorbeeld, gehoord willen worden, welzijn van het kind, korte lijnen of behoud arbeidsmarktpotentieel, stimuleren regionale economische en sociale ontwikkeling. Sommige deelnemers hebben deze stap met hun stakeholders samen gedaan.

Door de analyse kwam men soms tot andere inzichten, bijvoorbeeld dat een ouderraad voor ouders niet de plek is voor 'klachten' maar juist om mee te kunnen praten over onderwijs, of over ontwikkelingen zoals social media thuis en op school,

en daarmee er voor zorgen dat hun kind het goed doet op school en zich daar thuis voelt. Sterker nog, zij denken graag mee over een agenda van onderwerpen die voor zowel school als ouders van belang zijn om met elkaar te bespreken en ze waarderen korte lijnen met de school. Ook bleek dat voor de ouders interactie, duidelijkheid en effectiviteit heel belangrijk waren voor hun betrokkenheid.

### 4. Welke effecten willen we bereiken met het initiatief (casus)

De volgende stap, na de behoefte analyse, was om concreter te worden in wat je dan (met elkaar) wilt bereiken. Welke effecten wil je bereiken met die ouderraad, of met de leerlingraad of door het intensiveren van de samenwerking met de bedrijven in de omgeving? Hoe moet dat idealiter bijdragen aan het realiseren van je maatschappelijke opgave?

Deelnemers hebben dit tussentijds voor hun specifieke casus gedaan aan de hand van een inventarisatie van de effecten op het gebied van kennis, gedrag, ambitie en beleving. Bijvoorbeeld, wat wil je op deze elementen bereiken bij de ouders van de ouderraad? Dat zij beter begrijpen hoe de onderwijsprocessen werken, dat zij pro-actiever meedenken met het beleid van de school, dat zij ervaren dat ze daadwerkelijk een partner van de school zijn? Sommigen hebben deze stap ook samen

met hun stakeholders gedaan. Pas als je helder hebt wat je idealiter met/ bij je stakeholders wilt bereiken kun je nadenken over hoe je dat kan gaan doen en wat de beste passende manier is.

#### *5. Hoe: ideeën over de vorm voor het betrekken van stakeholders*

Het nadenken over hoe je de stakeholderbetrokkenheid kan organiseren volgt dus uit de voorgaande stappen. In de praktijk zien we dat we dit vaak als eerste stap wordt gedaan, we zijn 'doeners'. Helaas leidt dit zelden tot een goed doordachte, werkbaar georganiseerde en duurzame stakeholderbetrokkenheid.

De deelnemers hebben voor hun casuïstiek nagedacht over hoe zij de betrokkenheid van hun stakeholders willen organiseren. Dit hebben zij o.a. gedaan middels een ideeën-matrix. Daarin hebben zij in kaart gebracht wat zij nu al goed doen, wat beter moet, wat ze niet meer gaan doen en wat ze mogelijk nieuw willen ontwikkelen om beter aan te sluiten bij de stakeholders.

Zo heeft een van de deelnemers bepaald om samen met een groep ouders een agenda voor komend jaar te vormen: hen te bevragen op onderwerpen die ze belangrijk vinden, welke onderwerpen de school (ook) belangrijk vindt en hoe ze dat met elkaar gedurende het jaar willen oppakken. Er is dus samen met ouders vorm gegeven aan het initiatief. Een andere deelnemer heeft met verschillende bedrijven in de regio een werk-/ klankbordgroep opgezet, met bijbehorende gezamenlijk opgestelde agenda, om het onderwijs beter aan te laten sluiten bij het bedrijfsleven en positief bij te dragen aan de economische ontwikkeling in de regio.

#### *6. Verduurzamen: inbedding in de sturing*

Een belangrijke stap in de ontwikkeling van dergelijke initiatieven is dat zij niet 'los staan' van de dagelijkse realiteit en daardoor worden gezien als iets wat 'ernaast' gebeurt. In de praktijk zien we dit veel. Een collega is trekker van het initiatief en moet er hard aan trekken om er tijd en ruimte voor te krijgen, of moet flink overtuigen om opbrengsten ook in de organisatie door te laten werken.

Een belangrijke stap is dus dat het initiatief ingebed wordt in de bestaande sturings- en verantwoordingscyclus van de school. Bijvoorbeeld, ouderraad gesprekken worden op logische momenten in het jaar gepland, aansluitend bij andere activiteiten gedurende het jaar. Opbrengsten uit de ouderraad worden meegenomen in bijvoorbeeld teamoverleggen, schoolplanontwikkeling etc. Dit vraagt om sturing en facilitering vanuit de leiding, dus bestuurder, schoolleider.

Door de Covid omstandigheden hebben we in de actienetwerken deze stap niet actief met de deelnemers kunnen zetten. Wel hebben zij een digitaal college gevolgd waarin deze stap uitvoeriger aan bod is gekomen en hebben zij zelf acties voor vervolg geformuleerd.

#### *Tot slot*

De verschillende stappen om te komen tot het betekenisvol betrekken van stakeholders zijn hier kort beschreven. En hoewel het proces lineair lijkt is dat het niet per se. Immers, vaak lopen er al initiatieven waarna uit evaluatie blijkt dat je bijvoorbeeld opnieuw een behoefteanalyse wilt doen. En een andere keer vragen ontwikkelingen in de omgeving dat je een nieuwe stakeholderanalyse uitvoert.

Belangrijke boodschap van de actiegerichte aanpak is echter dat het betrekken van stakeholders essentieel werk is dat goed doordacht moet worden en om een structurele inzet vraagt. Dat het van belang is te weten *waarom, wie, wat en hoe*. In het traject hebben de deelnemers hier in relatief korte tijd mee geëxperimenteerd maar wel al verbetering aangebracht.

#### 4.4. Tips voor een goed jaarverslag

Het maken van een jaarverslag is voor veel schoolbesturen nog steeds verplicht corvee: ‘we doen het omdat het moet’. *Met het jaarverslag doelen we hier op het bestuursverslag dat besturen naast het financiële jaarverslag moeten opstellen.* In dit bestuursverslag dienen besturen wel aandacht te besteden aan een aantal vaste onderwerpen, maar het is ook deels vormvrij en het bestuur kan er zijn ‘eigen verhaal’ in kwijt.

Een van de actienetwerken was gericht op het verbeteren van het jaarverslag. Daarin kwamen vragen aan de orde zoals:

- Maak ik het jaarverslag geschikt voor communicatie met mijn belanghebbenden, of doe ik alleen en minimaal wat wettelijk verplicht is en gebruik ik voor de interne en externe communicatie andere kanalen?
- Hoe maak ik een beknopt, betekenisvol jaarverslag dat aan alle wettelijke eisen voldoet?
- Hoe verbind ik in het jaarverslag informatie op schoolniveau met informatie op bestuursniveau?

Tijdens de actienetwerkbijeenkomsten bespraken deelnemers inspirerende en goede voorbeelden van jaarverslagen, zie kader 7.

##### **Kader 7** *Good practices jaarverslagen*

**Een radicaal andere aanpak:** kwaliteitsverslag 2018 ‘In gesprek’ van *Stichting JP van den Bent*, een instelling voor gehandicaptenzorg

- ✓ Zie: [www.jpvandenbent.nl/wp-content/uploads/In-gesprek-Werken-aan-kwaliteit-in-2018-JP-van-den-Bent-stichting.pdf](http://www.jpvandenbent.nl/wp-content/uploads/In-gesprek-Werken-aan-kwaliteit-in-2018-JP-van-den-Bent-stichting.pdf)
- ✓ Combinatie van verhalen van cliënten, reflecties van medewerkers, cijfers en verslag van groepsdiscussies. Leren en permanente kwaliteitsverbetering staan centraal.

**Een prijswinnende aanpak:** De Bravo Bestuursbokaal 2019 voor het beste jaarverslag 2018 in het voortgezet onderwijs voor *CSG Reggesteyn*

- ✓ Zie: <https://reggesteyn.nl/wp-content/uploads/Jaarrekening-2018-inclusief-controleverklaring-was-getekend-gewaarmerkt.pdf>
- ✓ Mix van tellen en vertellen
- ✓ Beperkt aantal pijlers en prioriteiten leidend in verantwoording
- ✓ Oog voor wat er nog niet goed gaat

**Een klassieke aanpak:** Format voor een ‘klassiek’ bestuursverslag (*PO-raad*):

- ✓ Zie: [www.poraad.nl/files/themas/financien/format\\_bestuursverslag.pdf](http://www.poraad.nl/files/themas/financien/format_bestuursverslag.pdf)
- ✓ Onderverdeling in informatie over: (a) schoolbestuur, (b) verantwoording over beleid en (c) verantwoording over financiën

Verder kwam er een aantal tips voor een goed jaarverslag uit de discussies tijdens de netwerkbijeenkomsten:

##### *Het jaarverslag is een onderdeel van de sturingscyclus*

Vanuit de eerder besproken theoretische perspectieven is het belangrijk om het jaarverslag niet als een *stand alone* document te zien, maar als een schakel in de sturingscyclus die begint met doelstellingen en via tussentijdse rapportages leidt tot verantwoording, feedback (zie ook paragraaf 4.3. over de stakeholderdialoog), leerprocessen, interventies en eventuele bijstelling. Dat betekent dat het belangrijk is dat het (opstellen van) het jaarverslag verbonden blijft met het primaire proces en met de (strategische) doelstellingen van de organisatie.



*Geen goede verantwoording zonder duidelijke doelstellingen vooraf.*

Duidelijke doelstellingen zijn belangrijk voor een goede verantwoording. Het schoolplan met duidelijke doelstellingen vormt de basis voor een goede verantwoording en het gesprek met interne en externe belanghebbenden. Als niet duidelijk is wat je wil bereiken, kun je je ook niet verantwoorden over waar je staat in het realiseren van ambities.

*Knip het jaarverslag op maat voor de horizontale dialoog.*

Het kan interessant zijn om niet het hele jaarverslag als document te gebruiken om de dialoog met belanghebbenden aan te gaan, maar daar andere documenten voor te maken. Dat kan bijvoorbeeld een publieksvriendelijke versie van het jaarverslag zijn waarin onderwerpen zijn opgenomen die van belang zijn voor de specifieke lezersgroep. Het kan ook een 'praatplaat' zijn waarop kerngegevens over geld, bedrijfsvoering en prestaties zijn opgenomen en die de aanleiding vormt om het gesprek met belanghebbenden aan te gaan.

*Een goed jaarverslag is een mix van tellen en vertellen.*

Het jaarverslag biedt via cijfers en trends een inzicht in de stand van zaken, maar laat ook het verhaal daarachter zien. Het jaarverslag gaat daarbij in op de achterliggende oorzaken en gaat uit van wat er is en wordt gedaan om onvolkomenheden aan te pakken. Ook biedt het jaarverslag ruimte aan de scholen om (op onderdelen) hun eigen verhaal kwijt te kunnen.

*Een goed jaarverslag laat ook zien wat er niet zo goed gaat.*

Zeker bij de vertellende delen van het jaarverslag is het belangrijk om er geen goed nieuws show van de te maken. Dat ondermijnt de geloofwaardigheid. Een goed jaarverslag laat ook zien wat er niet zo goed gaat en welke acties de school onderneemt. Het **rapporteren over dingen die niet zo goed gaan** ligt in de praktijk nog wel lastig. Scholen gaan daar verschillend mee om. Sommige bestuurders willen de concurrentie en de ouders van potentiële leerlingen niet teveel informatie geven over dingen die beter kunnen. Andere bestuurders gaan daar wat reflectiever mee om. Twee van de geïnterviewde bestuurders uit het Primair Onderwijs verwoordden het als volgt:

*“Wat breng je naar buiten als het niet zo goed gaat? Communicatie over kwaliteit willen we niet als marketinginstrument inzetten, maar toch is dat altijd zoeken, afwegen. Het kan beter, we zijn hier aan het leren. Het gaat om de vraag ‘hoe om te gaan met de plekken der moeite’. Kun je die ook aan de samenleving laten zien, hoe doe je dat, hoe en met wie voer je daar het gesprek over?”*

*“Als een school bijvoorbeeld minder goed gescoord heeft op een onderdeel staat dat ook in het jaarverslag. We willen transparant zijn.”*

*Streef naar een combinatie van standaardisatie en maatwerk.*

Het is belangrijk dat de scholen zich herkennen en erkend voelen in het jaarverslag waarin het bestuur verantwoording aflegt (daarom ook officieel 'bestuursverslag' genoemd). Aan de andere kant is dit bestuursverslag ook een verslag waarin het bestuur zich verantwoordt over gemaakte keuzes, resultaten en vooruitzichten op bestuursniveau. Vanwege die dubbele doelstelling laat een goed jaarverslag een combinatie zien van standaardisatie, variatie en maatwerk. Daarin komt het eigen verhaal van de scholen tot zijn recht, maar zijn ook onderling vergelijkbare en daarmee optelbare data opgenomen die een beeld geven van de stand van zaken op bestuursniveau.

*Een goede verantwoording is geen foto maar een film*

Een goede verantwoording in het jaarverslag geeft niet alleen een momentopname ('een foto'), maar laat ook zien welke ontwikkeling de organisatie doormaakt ('een film') en gaat in op factoren die van belang zijn voor die ontwikkeling.

### *Van verantwoording naar 'antwoording'*

Een goed jaarverslag bevat niet alleen informatie die verplicht is en informatie die de bestuurder graag kwijt wil, maar is ook vraaggericht. Het is belangrijk dat de opstellers van een jaarverslag, maar ook van andere verantwoordingsdocumenten, zich verdiepen in de vraag van de ontvanger en nadenken over wat ze zelf willen bereiken met de verantwoording.

In hoofdstuk 2 bespraken we vier perspectieven op publieke verantwoording. Uit de actienetwerken, de analyse van 'goede' jaarverslagen en interviews met bestuurders in het Primair Onderwijs kwamen tips voor een goed jaarverslag naar voren waarmee het bestuursverslag vanuit elk perspectief op verantwoording een meerwaarde kan hebben. Deze tips zijn in figuur 5 weergegeven.

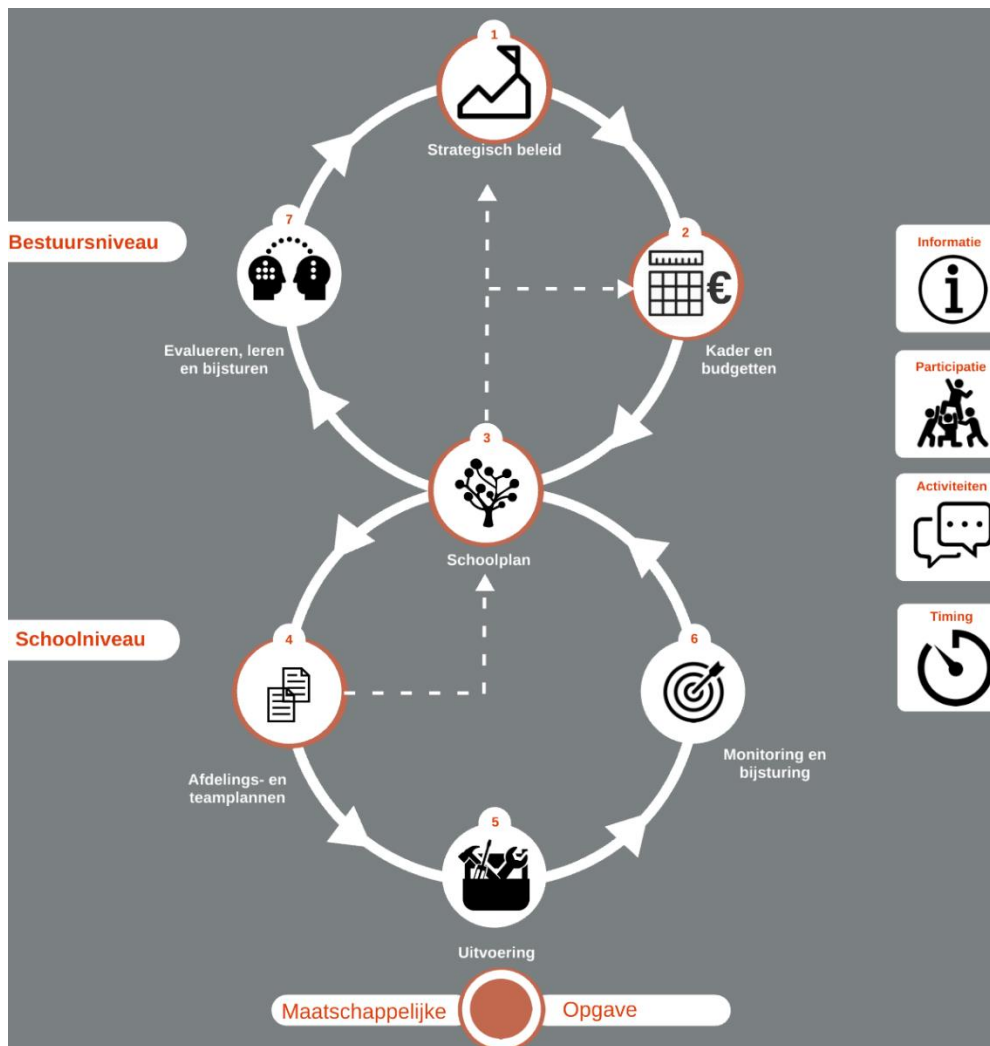
**Figuur 5 Vier perspectieven en tips voor een goed bestuursverslag**

<b>Tips voor een goed bestuursverslag</b>	
Democratisch perspectief (controle en toezicht; beleidsrijke verantwoording, link visie, beleid en verantwoording middelen)	Rechtstatelijk perspectief (checks and balances; cyclische aanpak; kritische partners)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maak je jaarverslag beleidsrijk: een uitgewerkt strategisch kader, daaruit afgeleide jaardoelen, daarbij horend financieel plaatje incl. risico's en onzekerheden, voortgang en evt. te nemen maatregelen.</li> <li>• Visualiseer dit eventueel met een 'praatplaat'</li> <li>• Geef aan welke activiteiten zijn ondernomen om de ambities te realiseren, de voortgang te bewaken en de risico's te beheersen</li> <li>• Benoem in de verantwoording per school een aantal vernieuwings-/verbeteronderwerpen met bijbehorende indicatoren, acties en checkmomenten</li> <li>• Kijk in je verantwoording ook vooruit naar belangrijkste ontwikkelingen, risico's en hoe de organisatie daarop denkt te gaan inspelen (risicoparagraaf).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laat in het jaarverslag zien dat de organisatie een resultaatgerichte werkwijze hanteert (bijvoorbeeld een PDCA-cyclus) waarin afspraken over taken, verantwoordelijkheden, planning en monitoring (maraps, kwartaalgesprekken etc.) zijn gemaakt.</li> <li>• Onderschrijf niet alleen de Code Goed Bestuur maar verklaar ook dat aan alle onderdelen wordt voldaan en/of aan welke onderdelen nog wordt gewerkt.</li> <li>• Maak een periodieke risico-analyse op school- en bestuursniveau, doe daar verslag van en geef de lezer informatie verschaft informatie over de getroffen risicobeheersingsmaatregelen</li> <li>• Geef in het verslag op hoofdlijnen aan tot welke acties besprekingen met de GMR en de RvT (bijv. over speerpunten in beleid, risicobeheersing of doelrealisatie) hebben geleid</li> <li>• Leg als bestuurder en RvT regelmatig schoolbezoeken af en vertel in het jaarverslag</li> <li>• Vertel in het jaarverslag op hoofdlijnen iets over de waarnemingen en eventuele vervolgacties t.a.v.:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- voortgangsgesprekken tussen bestuur en schooldirectie.</li> <li>- de analyse van de kwartaalrapportages.</li> <li>- zelfevaluaties</li> </ul> </li> <li>• De RvT heeft een toezichtkader ontwikkeld waardoor het mogelijk is om beleid en activiteiten van het cvb inzichtelijk te toetsen, zelf verantwoording af te leggen en de werkwijzen te evalueren. Maak het toezichtkader openbaar</li> </ul>
Cybernetisch perspectief (feedback, dialoog en leren; lerende cultuur)	Bestuurlijk perspectief (legitimiteit, steun vertrouwen van omgeving; horizontale dialoog; draagvlak; kennis delen)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neem in het jaarverslag informatie op over:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- de uitkomsten van tevredenheidsonderzoeken bij ouders, leerlingen, docenten</li> <li>- de resultaten en follow up van de feedback van ouders.</li> <li>- wat de organisatie doet om docenten, schoolleiders, bestuurders en toezichthouders te scholen en bij te scholen, en in welke mate van dit aanbod gebruik wordt gemaakt.</li> <li>- de uitkomsten van interne kwaliteitstoetsingen, audits en de verbetervoorstellen die daar uit voortkomen</li> </ul> </li> <li>• Doe beknopt verslag van de opbrengsten en uitkomsten van interne audits, zelfevaluaties of professionele leergemeenschappen</li> <li>• Laat zien hoe kennisdeling en kennisontwikkeling bijv. bij docenten, schoolleiders, bestuurders en toezichthouders zijn verbonden met het kwaliteitsbeleid.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laat in het jaarverslag zien hoe (via welke media, hoe vaak etc.) het gesprek is gevoerd met interne en externe stakeholders (bij. Leerlingen, docenten, directeuren, ouders, staf, CvB, RvT, gemeenten), welke resultaten dit heeft opgeleverd en tot welke actie dit heeft geleid.</li> <li>• Laat zien wanneer en hoe de relevante stakeholders bij de koers en de beleidsvorming zijn betrokken.</li> </ul>

#### 4.5. Verantwoorden vanuit de maatschappelijke opgave

Op basis van het gedachtegoed over publieke waardecreatie van Mark Moore is een concreet model van de verantwoordings- en sturingscyclus ontworpen (Wisselwerkers, 2019, zie figuur 6). Een model dat als handvat kan dienen in de praktijk en dat helpt bij de bewustwording van de verschillende relevante stappen. Het laat een cyclus zien van sturing en verantwoording op zowel strategisch als tactisch en operationeel niveau waarin de totstandkoming, legitimatie, realisatie en verantwoording van de maatschappelijke opgave centraal staat. Het geeft daarmee blijk van een bredere interpretatie van verantwoording als (dagelijkse) praktijk.

**Figuur 6** Sturings- en verantwoordingscyclus (Wisselwerkers, 2019)



Het model laat zien dat verantwoording samenhangende activiteiten omvat die op meerdere momenten in de sturingscyclus met betrokkenheid van relevante belanghebbenden plaatsvinden. Deze activiteiten zijn enerzijds bedoeld om te komen tot een legitieme en relevante maatschappelijke opgave. Anderzijds zijn deze activiteiten gericht op het realiseren, bijsturen en evalueren van die opgave zodat de organisatie hier van kan leren, er over kan verantwoorden en haar publieke waarde voor haar doelgroepen kan vergroten. Al deze stappen hangen samen en vormen een 'loop'.

In al deze stappen speelt een vorm van participatie van stakeholders een rol (o.a. externe en interne stakeholders), hiervoor moet het bestuur of de schoolleiding zelf ook activiteiten verrichten

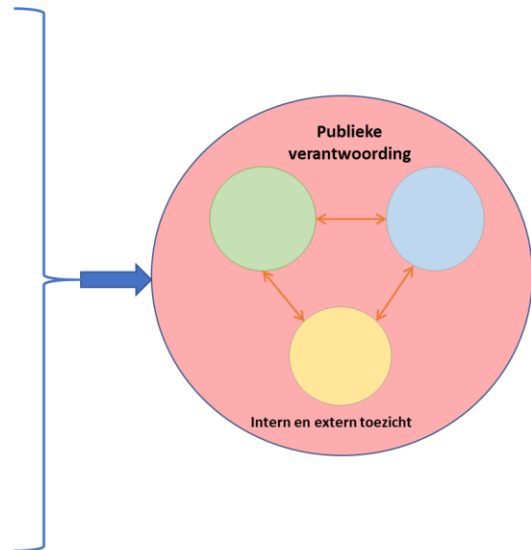
(bijvoorbeeld het organiseren van ontmoetingen, sessies of overleggen) met verschillende doelen (o.a. toetsen, consulteren, co-creëren, informeren) en zijn verschillende vormen van informatie relevant (o.a. ambities, ideeën, resultaten, verantwoording).

### Verantwoordingsvragen maatschappelijke opgave

Op basis van de maatschappelijke opgave zijn in figuur 7 zijn acht vragen opgenomen die de organisatie aan zichzelf kan stellen als zij zich wil verantwoorden over die opgave die zij zichzelf gesteld heeft. De vragen zijn gebaseerd op het public value managementmodel van Moore.

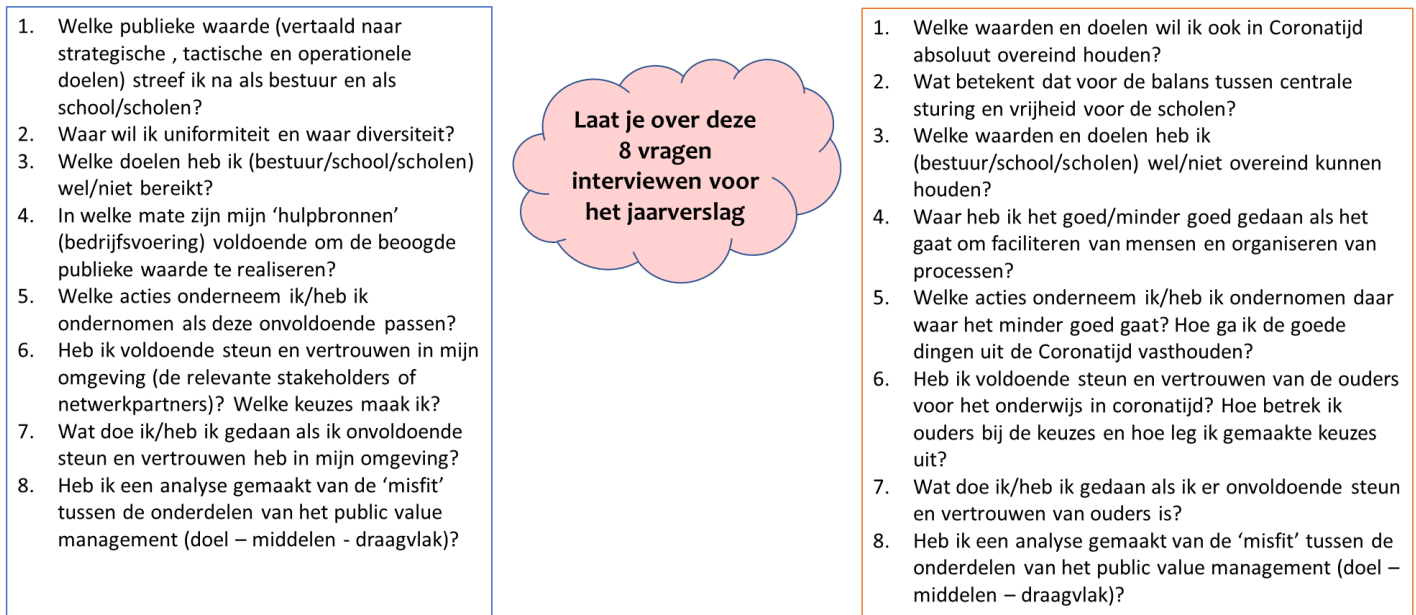
**Figuur 7** Verantwoordingsvragen

1. Welke publieke waarde (vertaald naar strategische, tactische en operationele doelen) streef ik na als bestuur en als school/scholen?
2. Waar wil ik uniformiteit en waar diversiteit?
3. Welke doelen heb ik (bestuur/school/scholen) wel/niet bereikt?
4. In welke mate zijn mijn 'hulpbronnen' (bedrijfsvoering) voldoende om de beoogde publieke waarde te realiseren?
5. Welke acties onderneem ik/heb ik ondernomen als deze onvoldoende passen?
6. Heb ik voldoende steun en vertrouwen in mijn omgeving (de relevante stakeholders of netwerkpartners)? Welke keuzes maak ik?
7. Wat doe ik/heb ik gedaan als ik onvoldoende steun en vertrouwen heb in mijn omgeving?
8. Heb ik een analyse gemaakt van de 'misfit' tussen de onderdelen van het public value management?



Tijdens een van de netwerksessies die tijdens de coronacrisis plaatsvond, kwam aan de orde dat deze vragen juist in een crisistijd relevant zijn omdat tijdens zo'n crisis ingrijpende keuzes met verreikende gevolgen voor het onderwijs moeten worden gemaakt. Juist dan moeten ze worden gesteld en in het openbaar worden beantwoord. Dat hoeft niet via ingewikkelde verantwoordingslijnen en een uitgebreide papierwinkel, maar kan ook op een heel eenvoudige manier doordat de bestuurder of schooldirecteur zich voor het jaarverslag of de website van de school laat interviewen over deze vragen. In figuur 8 hebben we bij wijze van voorbeeld de verantwoordingsvragen uit figuur 7 toegepast op de situatie tijdens de coronacrisis.

**Figuur 8** Verantwoordingsvragen tijdens de coronacrisis (voorbeeld)



#### 4.6. De verantwoordingscan: inzicht in ambities en stand van zaken

Verantwoording wordt in de praktijk nog vaak als een verplicht nummer gezien. Iets dat je vooral 'achteraf' doet voor een ander. Deze interpretatie doet echter geen recht aan waar verantwoording in brede zin over gaat en het potentieel dat 'verantwoording' heeft.

Zoals in hoofdstuk 1 beschreven, kan een goede verantwoording immers ook bijdragen aan een betere sturing op de realisatie van de maatschappelijke opgave<sup>4</sup>, aan een lerende organisatie, beter intern weerwerk en meer interne tegenspraak of aan meer steun en vertrouwen bij belanghebbenden. Het maximale nut uit verantwoording halen, gaat niet vanzelf. Daar is betrokkenheid vanuit de hele organisatie voor nodig en het vereist verschillende activiteiten en investeringen in de diverse beleidsfasen van de organisatie.

Vaak zijn er binnen een organisatie veel goede voornemens om te werken aan een betere verantwoording, om sturen en verantwoorden beter te verbinden, om te willen leren van verantwoording. Maar de praktijk blijkt even zo vaak weerbarstig.

In de praktijk blijkt verantwoording bijvoorbeeld nog gezien te worden als een 'hobby' van het bestuur, een controller of een enthousiaste directeur. Of iets dat wordt 'opgelegd van buitenaf'. En er blijken regelmatig 'vaatvernauwingen' in de organisatie te zijn: bestuur, schoolleiding, controller en docenten (etc.) blijken als het er op aan komt niet op een lijn te zitten, er leven verschillende beelden en interpretaties t.a.v. verantwoording. Of er blijkt, ondanks goede bedoelingen, een verschillende mate van 'willen-durven-kunnen' te zijn in de verschillende geledingen.

Dergelijke belemmeringen zorgen voor zand in de 'verantwoordingsmotor'. Het is dan ook van belang om deze belemmeringen in gezamenlijkheid te identificeren en te bespreken, bijvoorbeeld

<sup>4</sup> Uit de Code Goed Bestuur VO 2019: "Het is de taak en verantwoordelijkheid van schoolbesturen om vanuit een open benadering met belanghebbenden tot **een eigen specifieke maatschappelijke opgave** te komen, de verschillende belangen zorgvuldig te wegen, keuzes te maken en deze vervolgens uit te voeren en toe te lichten. Hierdoor wordt publieke waarde gecreëerd en zichtbaar gemaakt." (p. 3, cursivering onderzoeksteam).

tijdens een strategiedag. Welke zijn het, waarom zijn ze ontstaan? Dit is een eerste belangrijke stap in de verdere ontwikkeling van de maatschappelijke verantwoording van de organisatie.

Om de verantwoording van de organisatie door te ontwikkelen is het van belang deze ook met relevante belanghebbenden te evalueren. Hoe loopt het nu eigenlijk, waar zitten eventuele hobbels? Wat vinden we hiervan en waar komt het door?

Om deze vragen te beantwoorden hebben we een **Verantwoordingsscan** ontwikkeld. Dit is een instrument voor zelfanalyse gericht op het in beeld krijgen hoe verschillende mensen in de organisatie denken over (het belang van) verantwoording, de mate waarin ambities gedeeld worden en welke 'gebieden' van verantwoording wel/ niet goed lopen. Deze scan maakt de interne hobbels die overwonnen moeten worden al in een vroegtijdig stadium zichtbaar. De Verantwoordingsscan ondersteunt de gezamenlijke analyse en het (kritisch) gesprek.

In de verantwoordingsscan onderscheiden we vijf aandachtsgebieden met ieder tussen de 7-10 vragen:

- Ambities
- Maatschappelijke opgave
- Koppeling sturing en verantwoording
- Betrokkenheid van de omgeving
- Weerwerk en tegenspraak

De uitkomsten van de scan (een zogenaamde *kloofanalyse*) laten middels 'spinnenwebben' zien waar de organisatie staat qua verantwoording en hoe hier binnen de organisatie (verschillend) over wordt gedacht. Dit biedt belangrijke aanknopingspunten voor de doorontwikkeling en/ of verbetering van de verantwoording. Er zijn op basis van de verantwoordingsscan vier typen analyses mogelijk:

- Per geleding (bijv. bestuurders of toezichthouders onderling)
- Per aandachtsgebied
- Binnen elk aandachtsgebied
- Ambitie vs. stand van zaken

De kracht van de scan is dat naast bestuurders ook een aantal stakeholders, zoals leden van de raad van toezicht, controllers of schoolleiders, deze kunnen invullen. Daardoor biedt de scan inzicht in mogelijke verschillen van mening of interpretatie tussen verschillende actoren die betrokken zijn bij de schoolgemeenschap.

Bijvoorbeeld: de bestuurder vindt dat hij stuurt op de vertaling van de ambities van de scholengemeenschap, de schoolleider ervaart dat deze ambities 'over de schutting' wordt gegooid en weet onvoldoende wat nu verwacht wordt of waarop gestuurd zal worden. De scan legt dan bloot dat daar verschillende beelden bij zijn en er dus werk aan de winkel is.

De scan kan op verschillende manieren benut worden. Hij kan bijvoorbeeld zelfstandig worden uitgevoerd of als onderdeel van een collegiale intervisie, een interbestuurlijke visitatie, voorafgaand aan een inspectiebezoek of als onderdeel tijdens een 'heidag'. Het is dus een multi-inzetbaar instrument bedoeld om ondersteunend te zijn bij de gesprekken over en/ of evaluaties van de verantwoording.

De scan biedt een eerste globaal beeld, en is daarmee het begin van een verdiepend gesprek en een concrete probleemanalyse tussen alle betrokkenen. Na die verdieping kan de school vervolgens een actieplan opstellen dat is gericht op het verbeteren van de maatschappelijke verantwoording. In figuur 9 hebben we een fictief voorbeeld weergegeven van de uitkomsten van een scan die is

ingevuld door de bestuur, een lid van de RvC, een controller en een lid van de GMR. Deze rollen staan niet vast, aan het rijtje zou bijvoorbeeld ook de schooldirecteur kunnen worden toegevoegd.

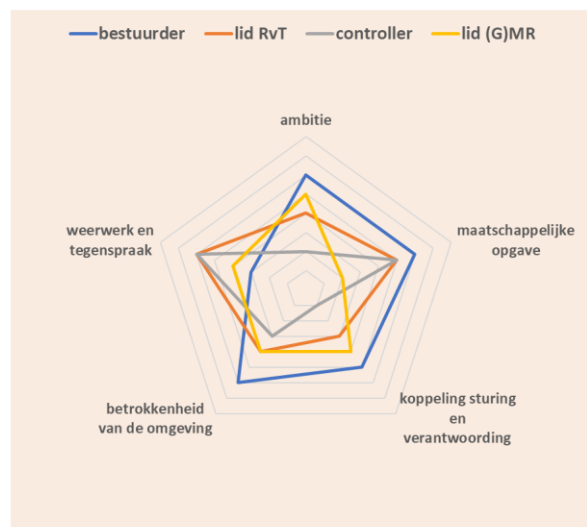
**Figuur 9** Verantwoordingscan

**Vijf aandachtsgebieden (met 7-10 vragen):**

- Ambities
- Maatschappelijke opgave
- Koppeling sturing en verantwoording
- Betrokkenheid van de omgeving
- Weerwerk en tegenspraak

**Vier analyses mogelijk:**

- Per geleding
- Per aandachtsgebied
- Binnen elk aandachtsgebied
- Ambitie vs. stand van zaken



*De rol van de docent*

In de scan heeft de docent geen plek. Voor veel docenten liggen met name de aandachtsgebieden ‘koppeling sturing en verantwoording’ en ‘weerwerk en tegenspraak’ (waarin het democratische perspectief en het rechtstatelijke perspectief op verantwoording zichtbaar zijn, zie hoofdstuk 3) heel ver van hun dagelijks werk. Dat betekent niet dat de docent geen rol zou hebben bij verantwoordingsvraagstukken. In tegendeel: in het ‘verhaal van de verantwoording’ vindt idealiter een ontmoeting plaats tussen de strategische visie en de afwegingen op bestuursniveau en de ambities en ervaringen in de klas en in de onderwijsteams. Idealiter ontmoeten de ‘taal van de klas’ en de ‘taal van het bestuur’ elkaar in de verantwoording. Dat wil zeggen dat de verantwoording gaat over onderwerpen die aansluiten bij het primaire proces en waarin dus ook de mensen op de werkvloer zich herkennen. Dat kunnen onderwerpen zijn over het onderwijs (instroom, doorstroom, werkdruk, tevredenheid, professionalisering etc.). Maar in een goed jaarverslag zit ook een link tussen dat primaire proces, de bedrijfsvoering en de interactie met de omgeving.

Om te borgen dat ‘de bestuurskamer’ en het ‘klaslokaal’ elkaar ook in verantwoordingsvraagstukken blijven ontmoeten, is het daarom belangrijk om periodiek ‘richtinggesprekken’ te organiseren. Daarin kunnen docenten, lerarenteams en schoolleiders aangeven wat zij zelf als belangrijkste onderwerpen zien, waarover en hoe (via ‘tellen’ of ‘vertellen’) zij zich zouden willen verantwoorden, en hoe en op welke onderwerpen ze zich verder zouden willen ontwikkelen. Daarna zal het gesprek moeten gaan over de mate waarin ervaringen en ambities op klasniveau passen bij de klas- en schooloverstijgende ambities van het bestuur.

Het organiseren van zo’n ‘richtinggesprek’ over het bijbrengen van de taal van de klas en de taal van het bestuur gaat over meer onderwerpen dan alleen verantwoordingsvraagstukken. Ook op onderwerpen als ‘innovaties’, ‘kwaliteitsbeleid’ of ‘professionalisering’ kunnen er verschillende talen worden gesproken waardoor een goed gesprek niet meer mogelijk is. En ook dan kan het zinvol zijn om periodieke ‘richtinggesprekken’ te voeren om na te gaan of iedereen voldoende elkaars taal begrijpt.

De verantwoordingsscan kan dus helpen om op het niveau van bestuur en management snel duidelijk te krijgen welke ambities en opvattingen er bestaan over verantwoording en op basis van daarvan het onderling gesprek aan te gaan. Maar om te voorkomen dat de taal van het bestuur en het management loszingen van wat de werkvloer werkelijk bezighoudt, is het belangrijk om ook periodiek 'richtinggesprekken' te voeren rond het thema verantwoording, maar ook over andere over andere onderwerpen waarbij het risico bestaat dat het bestuur en de werkvloer elkaars taal niet verstaan.



## 5. Reflectie en aanbevelingen

### 5.1. Reflectie

Nut en noodzaak van een goede publieke verantwoording worden door het veld breed onderschreven, zo bleek uit de nulmeting die voor dit onderzoek is uitgevoerd. En de grote respons op de uitnodiging om deel te nemen aan de actienetwerkbijeenkomsten of de actie-onderzoeken wees op een grote bereidheid bij veel schoolbesturen om ook daadwerkelijk stappen te zetten naar een betere publieke verantwoording. Deelnemers waardeerden de interactieve aanpak in dit ontwikkeltraject waarbij wetenschap en praktijk voortdurend met elkaar in gesprek waren. De meeste deelnemers hebben tijdens dit traject ook daadwerkelijk stappen gezet, andere deelnemers zijn van plan die stappen op korte termijn te gaan zetten, en weer andere zijn op ideeën gebracht en geïnspireerd geraakt door de verhalen van collega's of door de aangereikte wetenschappelijke concepten.

Kortom, de wil en het momentum om te werken aan verbetering van de verantwoording zijn er, het belang van het onderwerp wordt onderschreven en er worden – zij het bescheiden – stappen in de goede richting gezet. Maar de actienetwerken en de actie-onderzoeken brachten ook drie barrières aan het licht die het tempo remmen waarin de verbetering van de verantwoording plaatsvindt. Het gaat om de volgende barrières:

#### 1) Interne weerstanden en verschillen van inzicht

Gedurende dit traject kwam naar voren dat bestuurders, controllers of anderen die de ambitie hebben om de verantwoording te verbeteren in de praktijk nog vaak alleen staan in hun organisatie. Bij het daadwerkelijk zetten van stappen, blijken de voorlopers soms toch te weinig steun te krijgen, interne weerstanden te ontmoeten, of te stuiten op interne verschillen in opvatting over aard en inhoud van de gewenste verantwoording.

Dit bracht ons ertoe een verantwoordingscan (zie hoofdstuk 4) te ontwikkelen waarmee scholen aan de voorkant van het verbetertraject in de eigen organisatie op een eenvoudige en snelle manier een analyse kunnen maken van opvattingen, percepties en ambities ten aanzien van verantwoording. De scan maakt eventuele weerstanden en verschillen van inzicht al snel zichtbaar, zodat de school het verandertraject daarop kan afstemmen.

#### 2) Van willen naar doen: hoe moet dat?

We hebben gezien dat de stap van willen naar doen in de praktijk nog vaak lastig is: hoe ziet een goed jaarverslag er uit? Hoe organiseer je een goed gesprek met belanghebbenden? Hoe koppel je verantwoordingsvraagstukken aan het sturen op maatschappelijke waarde? We hebben in dit traject geprobeerd de deelnemers zoveel mogelijk van elkaar te laten leren en ook *good practices* en handreikingen aan te bieden (zie hoofdstuk 4).

#### 3) Het thema valt snel van de agenda, andere zaken gaan voor ('Wel belangrijk, maar niet urgent')

Tot slot leert dit traject dat verbeteringen in de verantwoording niet vanzelf tot stand komen. Het vergt lange adem, doorzettingsvermogen en creativiteit. In de praktijk blijken scholen *verantwoording* vaak 'wel belangrijk, maar niet urgent' te vinden. Het is een thema dat snel van de agenda valt, bijvoorbeeld als een reorganisatie, een nieuwe raad van toezicht, de coronacrisis of politieke prioriteiten alle aandacht vragen, maar ook omdat de link met het primaire proces niet altijd duidelijk is. Het thema concurreert op beleidsagenda's met andere thema's die ook belangrijk zijn, zoals kwaliteitszorg of strategisch personeelsbeleid. Het is

daardoor lastig om het ‘tempo er in te houden’ en het aanwezige momentum ook daadwerkelijk te benutten. In dit traject hebben we door de vier perspectieven op verantwoording als uitgangspunt te nemen (zie hoofdstuk 3) duidelijk gemaakt dat het thema een belangrijke plek op zowel de beleidsagenda’s als op de agenda’s van de schoolbesturen zelf verdient. Een goede verantwoording is direct gerelateerd aan de maatschappelijke opgave en legitimiteit van schoolbesturen.

## 5.2. Aanbevelingen

In deze paragraaf formuleren we als projectteam op basis van de uitkomsten van het onderzoek en de leertrajecten een aantal aanbevelingen aan de VO-raad.

De barrières uit de vorige paragraaf kunnen naar onze mening alleen worden weggenomen als de sectororganisatie (de VO-raad), schoolbesturen en de overheid het verantwoordingsvraagstuk gezamenlijk oppakken. Het initiatief alleen bij de besturen laten zou betekenen dat het ‘van willen naar doen’ probleem blijft bestaan en dat het thema te midden van alle andere belangrijke onderwerpen die op de scholen afkomen niet de aandacht krijgt die het verdient.

Ook als het initiatief vooral bij de VO-raad zou liggen, bestaat het risico dat het thema het onderspit delft te midden van andere thema’s die om aandacht vragen. Ook kan de sectororganisatie maar beperkt ‘drang’ uitoefenen richting de sector om daadwerkelijk betekenisvolle stappen te zetten in de richting van een brede publieke verantwoording.

Als het initiatief vooral bij het ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs zou liggen, zou verantwoording blijven vallen in de categorie ‘omdat het nu eenmaal moet van een ander’ en dat doet geen recht aan het leer- en verbeterpotentieel dat een goede verantwoording biedt.

Onze aanbeveling is dan ook dat alle actoren het vraagstuk van de publieke verantwoording blijven adresseren:

*VO/PO-raad:*

- ✓ Zoek op het thema ‘versterking verantwoording’ de samenwerking en afstemming met het Ministerie van OCW.
- ✓ Blijf het schoolbesturen actief ondersteunen bij het versterken van hun verantwoording op een manier die bijdraagt aan ‘leren en legitimeren’ en niet alleen bijdraagt aan ‘rekenschap afleggen’. Daaraan kunnen de hieronder genoemde acties bijdragen.
- ✓ Ontwikkel een gezamenlijk trainings- en opleidingsaanbod via VO-raad en de PO-raad dat gericht is op ‘samen doen’. Schakel hierbij de VO-academie in.
- ✓ Biedt een vervolgtraject aan in de vorm van leergemeenschappen ‘betekenisvolle verantwoording’.
- ✓ Blijf ‘good practices’, ‘tools’ en ‘frames’ aanbieden via workshops, masterclasses en publicaties (bijv. het VO-katern).
- ✓ Stel de verantwoordingsscan ter beschikking en biedt daarbij begeleiding aan voor de probleemanalyse en het opstellen van een actieplan.
- ✓ Bekijk de mogelijkheden om het verantwoordingsdossier te laten aansluiten bij verwante en bestaande trajecten, bijvoorbeeld de benchmark of de (inter)bestuurlijke visitatie.

#### *Schoolbesturen:*

- ✓ Gebruik de verantwoordingscan. De verantwoordingscan kan helpen als eerste laagdrempelig begin om interne opvattingen over ambities en stand van zaken in beeld te krijgen en gesprek of verbetertraject op gang te brengen.
- ✓ Gebruik verantwoordingsinformatie om van te leren en om te verbeteren. De uitkomsten van de actienetwerken en actieonderzoeken zoals in deze rapportage beschreven kunnen daarbij helpen net als een open uitwisseling met collega-bestuurders die al meer ervaring hebben.

#### *OCW:*

- ✓ Stimuleer dat het thema Verantwoording ook in de toekomst de aandacht krijgt die het verdient door de onderwijsbesturen en branche-organisaties (VO/PO-raad, VTOI) te blijven 'prikkelen' om het thema op te pakken, bijvoorbeeld door het bestuurlijk te blijven agenderen en te faciliteren door 'zaaigeld' voor innovatieve verantwoordingspraktijken ter beschikking te stellen.
- ✓ Bewaak dat de monitoring en verantwoording van de extra gelden die in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs ter beschikking zijn gesteld (zie hoofdstuk 1) zich niet beperken tot het afleggen van rekenschap en tot analyses op sectorniveau, maar ook er aan bijdragen dat scholen en schoolbesturen van elkaars ervaringen leren (het cybernetisch perspectief). Het, samen met de brancheorganisaties, faciliteren en organiseren van ontmoetingen en uitwisselingen van ervaringen kan hierbij helpen.

#### *Onderwijsinspectie:*

- ✓ Zorg voor minder vrijblijvendheid door het toetsingscriterium KA3 ('dialogoog') meer inhoud te geven. Bijvoorbeeld door bij de inspectiebezoeken meer te kijken naar de manier waarop de dialoog van de school met de omgeving doorwerkt in het beleid van de school. Deze aanbeveling sluit aan bij de conclusies van de Inspectie zelf in het 3e fairness-onderzoek (2020).

## Literatuur

Algemene Rekenkamer (2021). *Aandachtspunten bij het Nationaal Programma Onderwijs*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Den Haag, 31 maart 2021

Argyris, C. & Schön, D.A (1978). *Learning organizations: A theory of action perspective*. Reading, Addison-Wesley. Bovens, M. & Schillemans, T. (2009). *Handboek Publieke Verantwoording*. Den Haag: Lemma

Honingh, M. Lindemann, B. en van Eijck, K. (2014). *Scholen en het creëren van maatschappelijke meerwaarde. Sturen op meetbare prestaties belemmert bredere taakopvatting*. De Nieuwe Meso.

Lindemann, B. en Kempers-Koebrugge, W. (2020) *Werken aan waarde in netwerken*. Zorgalliantie/ Wisselwerkers.

Lindemann, B. (2015). *Het vertaalvermogen van schoolleiders*. De Nieuwe Meso.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW, 2021a), Kamerbrief *Nationaal Programma Onderwijs: steunprogramma voor herstel en perspectief*, 17 februari 2021.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW, 2021b), Bijlage *Nationaal Programma Onderwijs: Steunprogramma voor Herstel en perspectief*, 17 februari 2021.

Montfort, C. van, Bokhorst, M. (2019). *'Met vertrouwen verantwoorden'*, Utrecht: VO-raad, [www.vo-raad.nl/nieuws/onderzoek-toont-mogelijkheden-voor-verdere-versterking-verantwoording](http://www.vo-raad.nl/nieuws/onderzoek-toont-mogelijkheden-voor-verdere-versterking-verantwoording)

Moore, M.H. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge and London: Harvard University Press.

Moore, M.H. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge and London: Harvard University Press.

Mulgan, R. (2003). *Holding Power to Account*. Hampshire and New York: Palgrave MacMillan

Senge, P. (1992). *De vijfde discipline – De kunst en praktijk van de lerende organisatie*. Scriptim Management.

Verbiest, E. (2003). *Collectief leren, professionele ontwikkeling en schoolontwikkeling: facetten van professionele leergemeenschappen*. Verschenen in: Creemers, B., Giesbers, J., Krüger, M. & van Vilsteren, C. (red.), *Handboek schoolorganisatie en onderwijsmanagement, Leiding geven in bestel, school en klas*. Deventer: Kluwer, blz. E4300 1-24.