



# Monitor Goed bestuur primair onderwijs 2019

Margot Oomens  
Benjamin Bremer



## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>7</b>
<b>2 Bestuursmodel en code Goed bestuur</b> .....	<b>9</b>
2.1 Bestuursmodel .....	9
2.2 Code Goed bestuur .....	10
<b>3 Bestuurlijke opgave</b> .....	<b>13</b>
<b>4 Bestuurlijke taak</b> .....	<b>15</b>
4.1 Bestuurlijke taken .....	15
4.2 Vraagstukken .....	16
4.3 Ontwikkelingsfase .....	18
4.4 Instrumenten om zicht te houden op onderwijskwaliteit .....	18
<b>5 Bestuurlijk vermogen en professionaliteit</b> .....	<b>20</b>
5.1 Stand van zaken professionaliseringsagenda .....	20
5.2 Thema's professionalisering .....	21
5.3 Activiteiten professionalisering .....	21
<b>6 Bestuurlijke rol in relatie tot intern toezicht</b> .....	<b>24</b>
6.1 Rollen intern toezichtsorgaan .....	24
6.2 Invulling rollen intern toezichtsorgaan .....	25
<b>7 Interne verantwoording en externe dialoog</b> .....	<b>27</b>
7.1 Vraagstukken interne verantwoording .....	27
7.2 Jaarverslag en ouderbijdrage.....	28
7.3 Onderwerpen in de dialoog met belanghebbenden .....	28
7.4 Constructieve input en tegenspraak.....	29



## Samenvatting

Goed bestuur is voor de PO-Raad al jaren een belangrijk thema. Mede gesterkt door het advies van de commissie Meurs<sup>1</sup> ziet de PO-Raad voor zichzelf een heldere opdracht in de verdere professionalisering van schoolbesturen. De inrichting van een onafhankelijke monitorcommissie Goed bestuur is daar ook een uitvloeisel van. Deze commissie heeft de opdracht om op sectorniveau te monitoren om op basis daarvan advies uit te brengen. Voor de uitvoering van deze opdracht heeft de commissie in 2015 een eerste meting van de monitor Goed bestuur primair onderwijs uit laten voeren. In het voorjaar van 2019 is een nieuwe meting van deze monitor uitgevoerd.

### Werkwijze

Alle leden van de PO-Raad hebben via e-mail een persoonlijke uitnodiging ontvangen om de vragenlijst in te vullen. De populatie besturen waarnaar de vragenlijst is verstuurd, bestaat uit 841 besturen. Daarvan hebben 216 besturen de vragenlijst volledig ingevuld. De respons bedraagt daarmee 26 procent. Onder de besturen uit de responsgroep valt 33 procent van het aantal scholen uit de populatie en 34 procent van het aantal leerlingen. In de responsgroep zijn éénpitters ondervertegenwoordigd en schoolbesturen met vijf of meer scholen oververtegenwoordigd. Bij de analyses hebben we hiervoor gecorrigeerd door middel van weging. Voor de kenmerken gemeentegrootte en denominatie komt de verdeling van de besturen in de responsgroep goed overeen met die in de populatie. Wat betreft bestuursgrootte, gemeentegrootte en denominatie zijn de bevindingen representatief.

De gebruikte vragenlijst is op een aantal punten geactualiseerd in vergelijking met 2015, voor het overige deel is de vragenlijst uit 2019 gelijk aan die uit 2015. Met behulp van de vragenlijst zijn de besturen bevraagd over zes thema's:

- bestuursmodel en code Goed bestuur;
- bestuurlijke opgave;
- bestuurlijke taak;
- bestuurlijk vermogen en professionaliteit;
- bestuurlijke rol in relatie tot intern toezicht;
- interne verantwoording en externe dialoog.

We presenteren hier de samenvattende conclusies. Voor gedetailleerdere bevindingen en eventuele verschillen tussen schoolbesturen met verschillende achtergrondkenmerken verwijzen wij u naar de rapportage zelf.

### Vooruitgang zichtbaar tussen 2015 en 2019

Op basis van de antwoorden op de vragenlijsten uit 2015 en 2019 is er op een aantal punten vooruitgang zichtbaar in het bestuurlijk functioneren van besturen in het primair onderwijs. Dit betreft onder meer:

- Het aantal besturen dat aangeeft geen intern toezicht te hebben is gedaald van twee procent in 2015 naar nul procent in 2019.
- Het percentage besturen dat een code Goed bestuur gebruikt is tussen 2015 en 2019 gestegen van 90 procent naar 98 procent.
- Volgens besturen zijn zes onderscheiden aspecten van hun bestuurlijke taak in 2019 (iets) vaker sterkt ontwikkeld dan in 2015.

---

<sup>1</sup> Commissie Meurs (2013). *Professionalisering van besturen in het primair onderwijs*. Utrecht: PO-Raad.

- In 2019 heeft 43 procent van de besturen voor zichzelf een professionaliseringsagenda opgesteld. Dit percentage ligt hoger dan in 2015; toen betrof het 35 procent van de besturen.
- Bij zeven bevraagde rollen is het percentage besturen dat aangeeft dat hun intern toezichtsorgaan de betreffende rol vervult in 2019 (iets) groter dan in 2015.

### **Lerarentekort speelt een grote rol**

Aan de besturen is gevraagd wat voor hen de drie belangrijkste maatschappelijke vraagstukken zijn die hun bestuurlijke opgave voor de komende twee tot vijf jaar mede bepalen. Het belangrijkste maatschappelijke vraagstuk voor de besturen is het lerarentekort. Bij 64 procent van de besturen bepaalt dit mede de bestuurlijke opgave. Passend onderwijs is bij iets meer dan de helft van de besturen medebepalend voor de bestuurlijke opgave.

Ook als we kijken naar de vraagstukken waar besturen tegenaan lopen bij het uitvoeren van hun bestuurlijke taak, speelt het lerarentekort een grote rol. Volgens een meerderheid van de besturen is het aantrekken en op peil houden van goed personeel een vraagstuk waar zij tegenaan lopen bij de uitvoering van hun bestuurlijke taak. In vergelijking met 2015 is het percentage besturen dat dit vraagstuk noemt in gestegen, van 25 procent in 2015 naar 69 procent in 2019.

### **Medezeggenschap een aandachtspunt**

In verhouding het grootste vraagstuk waar besturen naar eigen zeggen tegenaan lopen bij de interne verantwoording is het organiseren van kritische medezeggenschap. In 2019 ervaart 43 procent van de besturen dit vraagstuk; in 2015 lag dit percentage lager (30%). Het percentage besturen dat aangeeft constructieve input te krijgen van de medezeggenschapsorganen bedraagt 39 procent en het percentage besturen dat zegt tegenspraak te krijgen 42 procent.

### **Meer constructieve input dan tegenspraak**

Een zeer ruime meerderheid van de besturen krijgt constructieve input van schoolleiders en het intern toezichtsorgaan. Van het personeel en de bestuurders van het samenwerkingsverband krijgt iets meer dan de helft van de bestuurders constructieve input. Van deze 'organen' krijgen de besturen naar eigen zeggen ook tegenspraak, zij in het in mindere mate dan constructieve input.

## 1 Inleiding

Goed bestuur is voor de PO-Raad al jaren een belangrijk thema. Mede gesterkt door het advies van de commissie Meurs<sup>2</sup> ziet de PO-Raad voor zichzelf een heldere opdracht in de verdere professionalisering van schoolbesturen. De inrichting van een onafhankelijke monitorcommissie Goed bestuur is daar ook een uitvloeisel van. Deze commissie heeft de opdracht om op sectorniveau te monitoren om op basis daarvan advies uit te brengen. Voor de uitvoering van deze opdracht heeft de commissie in 2015 een eerste meting van de monitor Goed bestuur primair onderwijs uit laten voeren.<sup>3</sup>

In het voorjaar van 2019 is een nieuwe meting van deze monitor uitgevoerd. De gebruikte vragenlijst is op een aantal punten geactualiseerd in vergelijking met 2015, voor het overige deel is de vragenlijst uit 2019 gelijk aan die uit 2015. In deze rapportage presenteren wij de resultaten van de tweede meting en daar waar mogelijk maken we een vergelijking met de eerste meting. Na dit inleidende hoofdstuk besteden we achtereenvolgens aandacht aan:

- bestuursmodel en code Goed bestuur;
- bestuurlijke opgave;
- bestuurlijke taak;
- bestuurlijk vermogen en professionaliteit;
- bestuurlijke rol in relatie tot intern toezicht;
- interne verantwoording en externe dialoog.

### **Dataverzameling en respons**

Voor de dataverzameling is gebruik gemaakt van een online vragenlijst. Alle leden van de PO-Raad hebben in april 2019 via e-mail een persoonlijke uitnodiging ontvangen om de vragenlijst in te vullen. Om de respons te verhogen heeft de PO-Raad in zijn nieuwsbrief enkele malen het belang van het invullen van de vragenlijst benadrukt. Verder hebben besturen die de vragenlijst nog niet hadden ingevuld, via e-mail drie keer een herinnering ontvangen.

De populatie besturen waarnaar de vragenlijst is verstuurd, bestaat uit 841 besturen. Daarvan hebben 216 besturen de vragenlijst volledig ingevuld. De respons bedraagt daarmee 26 procent. Onder de besturen uit de responsgroep valt 33 procent van het aantal scholen uit de populatie en 34 procent van het aantal leerlingen.

In tabel 1.1 staat een overzicht van de respons, uitgesplitst naar bestuursgrootte. In de tabel is te zien dat de respons in 2019 lager was dan in 2015, respectievelijk 26 procent en 44 procent. Verder blijkt uit de tabel dat éénpitters zijn ondervertegenwoordigd in de responsgroep en schoolbesturen met vijf of meer scholen oververtegenwoordigd. Bij de analyses hebben we hiervoor gecorrigeerd door middel van weging. Aan de antwoorden van eenpitters wordt een groter gewicht toegekend dan aan de antwoorden van de grote(re) besturen.

---

<sup>2</sup> Commissie Meurs (2013). *Professionalisering van besturen in het primair onderwijs*. Utrecht: PO-Raad.

<sup>3</sup> Oomens, M. & Scholten, F. (2016). *Monitor Goed bestuur primair onderwijs 2015*. Utrecht: Oberon. In 2011 is in opdracht van de PO-Raad ook een meting uitgevoerd. Honingh, M. & Hooge, E. (2012). *Goed Bestuur in het primair onderwijs. Eindrapportage Monitor Goed Bestuur primair onderwijs 2010-2012*. Nijmegen/Amsterdam: Radboud Universiteit Nijmegen/Hogeschool van Amsterdam. Omdat in 2015 een geheel nieuwe vragenlijst is ontwikkeld, zijn de bevindingen niet vergelijkbaar met de twee latere metingen.

Tabel 1.1 Respons naar bestuursgrootte 2015 en 2019

bestuursgrootte (aantal scholen)	2015			2019		
	% van respons	% van populatie	%respons	% van respons	% van populatie	% respons
1	30%	43%	31%	21%	38%	15%
2 t/m 4	14%	16%	39%	13%	13%	26%
5 t/m 10	21%	17%	55%	26%	20%	32%
11 t/m 20	25%	17%	65%	30%	21%	36%
21 of meer	10%	7%	64%	10%	8%	32%
<b>totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>44%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>26%</b>

Aanvullend hebben we de samenstelling van de responsgroep en de populatie vergeleken voor de volgende achtergrondkenmerken van besturen:

- gemeentegrootte: op basis van het bezoekadres hebben we de besturen ingedeeld in drie categorieën: G4 – G36 (G40 exclusief G4) en overige gemeenten;
- denominatie: openbaar, protestants-christelijk, rooms-katholiek en overig bijzonder;

Voor deze kenmerken komt de verdeling van de besturen in de responsgroep goed overeen met die in de populatie. Voor andere kenmerken, bijvoorbeeld het bestuurlijk functioneren, hebben we op basis van de beschikbare data geen non-responsanalyse uit kunnen voeren. Op basis van de wel uitgevoerde non-responsanalyses concluderen we dat de bevindingen representatief zijn naar bestuursgrootte, gemeentegrootte en denominatie. Voor deze achtergrondkenmerken hebben we tevens gekeken of er verschillen zijn tussen besturen. We vermelden deze alleen als er sprake is van noemenswaardige verschillen.



## 2 Bestuursmodel en code Goed bestuur

### 2.1 Bestuursmodel

Schoolbesturen in het primair onderwijs kunnen verschillende rechtsvormen hebben.

De meest voorkomende rechtsvorm is in 2019 net als in 2015 de stichting: 71 procent van de besturen heeft deze rechtsvorm (2015: 69%). Ook het percentage besturen dat de vereniging als rechtsvorm heeft is in 2019 ongeveer gelijk aan dat in 2015: 28 procent in 2019 en 30 procent in 2015. Besturen waarbij de gemeente het bevoegd gezag is komen in beide jaren nauwelijks voor (1%).

Van schoolbesturen wordt verwacht dat zij zorgdragen voor een scheiding tussen de functies van bestuur en intern toezicht. Dit kunnen zij op meerdere manieren doen. De manieren waarop de scheiding wordt vormgegeven worden ook wel aangeduid als bestuursmodel. Een deel van deze bestuursmodellen kan alleen gehanteerd worden door verenigingen en niet door stichtingen, bijvoorbeeld het model waarbij de algemene ledenvergadering toezicht houdt en het bestuur bestuurt. Ook is er een bestuursmodel dat eerder alleen door stichtingen gehanteerd wordt en niet door verenigingen, namelijk het model waarbij een Raad van Toezicht toezicht houdt en een college van bestuur bestuurt.<sup>4</sup> In onderstaande tabel staan de door besturen gehanteerde bestuursmodellen. Daarbij geven we de percentages stichtingen en verenigingen weer die een bepaald bestuursmodel hanteren als ook het totaal percentage besturen dat een model hanteert.

Tabel 2.1 Gehanteerde bestuursmodellen (percentages besturen 2019, 2015 en 2011)<sup>5 en 6</sup>

	stichting		vereniging		totaal		
	2015	2019	2015	2019	2011	2015	2019
Er is geen intern toezicht: er is een bestuur dat bestuurt.	1%	0%	1%	0%	5%	1%	0%
Er is geen intern toezicht: er is een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur, beide besturen.	1%	0%	1%	0%	2%	1%	0%
Er is een bestuur dat toezicht houdt en de bestuurlijke functie is belegd bij het bovenscholse management of de schoolleiding.	15%	6%	18%	7%	28%	16%	6%
Er is een algemeen bestuur dat toezicht houdt en een dagelijks bestuur dat bestuurt.	7%	6%	11%	18%	2%	9%	9%
Er is een raad van toezicht die toezicht houdt en een college van bestuur dat bestuurt.	64%	77%	nvt	nvt	39%	45%	55%
Er is één orgaan met daarin zowel bestuurders als intern toezichthouders.	11%	11%	9%	13%	14%	11%	12%
Er is een algemene ledenvergadering die toezicht houdt en een bestuur dat bestuurt.	nvt	nvt	19%	15%	2%	6%	4%
Er is een algemene ledenvergadering die toezicht houdt en er is een algemeen en een dagelijks bestuur, beiden besturen.	nvt	nvt	11%	0%	1%	3%	0%

<sup>4</sup> Dit model was voor de verenigingen niet opgenomen als antwoordmogelijkheid in de vragenlijst. Bij de opmerkingen aan het einde van de vragenlijst geven een paar bestuurders van een vereniging aan dat zij een bestuursmodel met een RvT hebben.

<sup>5</sup> De gegevens van 2011 zijn afkomstig uit de rapportage *Goed Bestuur in het primair onderwijs. Eindrapportage Monitor Goed Bestuur primair onderwijs 2010-2012* van Marlies Honingh & Edith Hooge.

<sup>6</sup> Vanwege afrondingsverschillen tellen de deelpercentages in deze rapportage niet altijd op tot 100%.

	stichting		vereniging		totaal		
	2015	2019	2015	2019	2011	2015	2019
Er is een algemene ledenvergadering die toezicht houdt, een algemeen bestuur dat toezicht houdt en een dagelijks bestuur.	nvt	nvt	17%	25%	1%	5%	7%
Er is een algemene ledenvergadering die toezicht houdt, een bestuur dat toezicht houdt en de bestuurlijke functie is belegd bij het bovenscholse management of de schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie.	nvt	nvt	13%	22%	5%	4%	6%

Bij de stichtingsbesturen heeft een meerderheid het volgende bestuursmodel: een raad van toezicht die toezicht houdt en een college van bestuur dat bestuurt. Dit percentage is tussen 2015 en 2019 gestegen van 64 procent naar 77 procent. Bij de verenigingsbesturen is er in 2019 net als in 2015 geen bestuursmodel dat duidelijk de voorkeur heeft. In 2011 gaf zeven procent van de besturen aan geen intern toezicht te hebben. In 2015 is dat percentage gedaald naar twee procent en in 2019 naar nul procent. Alle besturen hebben in 2019 een vorm van intern toezicht.

Verder hebben we gevraagd of het bestuur een directeur/bestuurder heeft die de functies van directeur/schoolleider van bestuurder combineert. Deze combinatie van functies komt voor bij 41 procent van de besturen. Dit is een sterke afname ten opzichte van 2015; toen ging het om 66 procent van de besturen. De combinatie van de functies van directeur en bestuurder komt het vaakst voor bij besturen met 1-4 scholen en met 5-10 scholen: respectievelijk 46 procent en 45 procent. Bij besturen met 11-20 scholen komt de dubbelfunctie bij 31 procent van de besturen voor en bij besturen met 21 of meer scholen bij 14 procent. Ook als we uitsplitsen naar gemeentegrootte zien we een verschil. Besturen in de G4 hebben minder vaak de combinatie van directeur en bestuurder dan besturen in de G36 en de overige gemeenten (respectievelijk 16%, 43% en 43%).

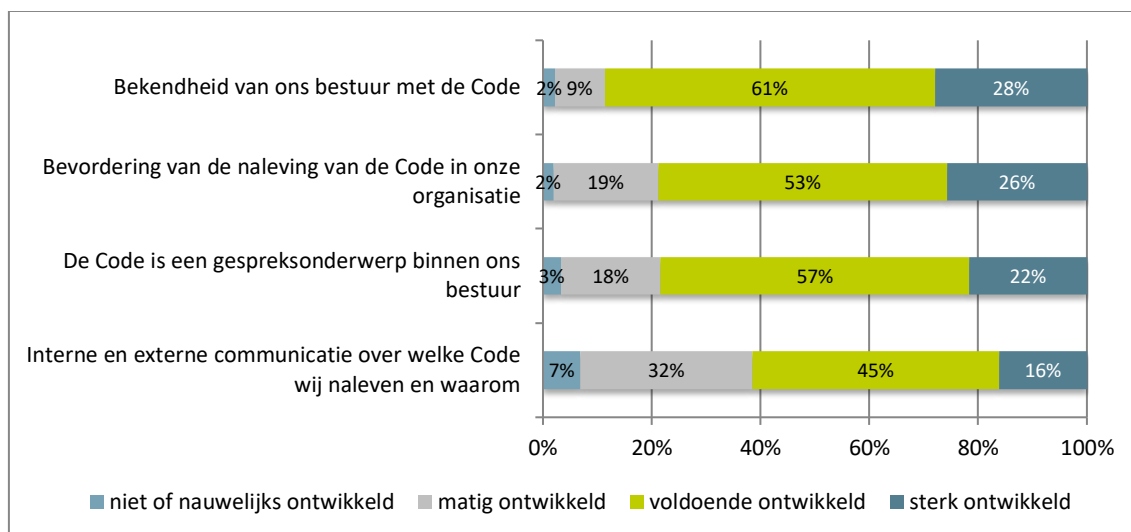
## 2.2 Code Goed bestuur

### Gebruik van een code

Het percentage besturen dat een code Goed bestuur gebruikt is op basis van de bevindingen van de vragenlijsten tussen 2015 en 2019 gestegen van 90 procent naar 98 procent. Deze toename komt doordat het gebruik van de code van de PO-Raad is toegenomen. In 2019 gebruikte 89 procent van de besturen de code van de PO-Raad tegenover 82 procent in 2015. Drie procent van de besturen gebruikt deze code in aangepaste vorm; in 2015 was dit twee procent. Zowel in 2015 als in 2019 gebruikt zeven procent van de besturen een andere code. Dit betreft met name de code van de VO-raad en van Verus.

Besturen die een code gebruiken hebben voor een viertal onderwerpen aangegeven in welke mate deze bij hun bestuur ontwikkeld zijn (zie grafiek 2.1).

Grafiek 2.1 Ontwikkelingsfase gebruik Code Goed bestuur (percentage besturen 2019)



De bekendheid van de besturen met de code is het verst ontwikkeld. Bij 89 procent van de besturen is dit onderwerp voldoende of sterk ontwikkeld. Het minst ver zijn de besturen met de interne en externe communicatie over de code. Bij 61 procent van de besturen is dit onderwerp voldoende of sterk ontwikkeld. Alle vier de onderwerpen zijn in 2019 (iets) verder ontwikkeld dan in 2015. De grootste toename zien we bij de interne communicatie over de code. Het percentage besturen waarbij dit onderwerp voldoende tot sterk is ontwikkeld, is toegenomen van 48 procent naar 61 procent.

Aan het einde van de vragenlijst was onder meer een open vraag opgenomen waar scholen ruimte hadden voor adviezen aan de PO-Raad ten aanzien van de Code Goed bestuur. Enkele besturen vragen hier aandacht voor de specifieke situatie van eenpitters. Ter illustratie geven we hier een aantal citaten.

- *“Alertheid voor eenpitters op dit vlak. Dit zijn vaak onbezoldigde bestuurders die hart hebben voor de school en daar veel energie in stoppen. Maar die vervolgens wat minder bezig zijn met de scheiding tussen uitvoerend en toezichhoudend.”*
- *“De eisen die gesteld worden zijn vaak te uitvoerig voor een éénpitter. Kan er een "light" versie gedefinieerd worden voor éénpitters?”*
- *“Hou oog voor kleine scholen en kleine verenigingen; maak het niet onmogelijk dit praktisch op te lossen door alleen een toezichhoudend bestuur.”*
- *“Voor een eenpitter blijft het ingewikkeld om het goed in te vullen, omdat de code meer geschreven is naar grotere stichtingen/verenigingen.”*

Een ander bestuur heeft juist een opmerking die hier lijnrecht tegenover staat: *“Terugdringen van het aantal kleine niet professionele besturen.”*

Uit de adviezen die besturen geven aan de PO-Raad blijkt dat besturen verdeeld zijn waar het gaat om de vraag hoe streng de code gehanteerd zou moeten worden. Aan de ene kant zijn er besturen die hier soepel mee om willen gaan.

- *“Behoud de code als een principe- en waardengerichte code (met een pas-toe-of-leg-uit-karakter) en maak er vooral geen normeringsinstrument van.”*
- *“Code is geen ‘wurgcontract’; de intentie en de wederkerige controle op de intentie staan centraal.”*
- *“De code werkt als een goed kompas, afwijken kan maar motiveer het.”*

Aan de andere kant zijn er besturen die voor een streng gebruik van de code zijn.

- *“Besturen, die zich niet aan de code houden, kunnen geen lid meer blijven.”*

- *“Koppel een verplichting aan het lidmaatschap van de PO-Raad, het uitvoeren van de bestuurlijke visitatie. Scherp zijn in het handhaven, consequenties verbinden aan het niet naleven van de code.”*

### **Onafhankelijkheid**

In 2017 is de Code Goed bestuur van de PO-Raad op een aantal onderwerpen aangescherpt. Deze hebben onder meer betrekking op de onafhankelijkheid van de bestuurders en de intern toezichthouders. Nieuw in de code is dat bestuurders niet tegelijkertijd de functie van intern toezichthouder kunnen vervullen bij een andere organisatie in dezelfde sector of bij een organisatie van een aanpalende onderwijssector in hetzelfde voedingsgebied. Voor toezichthouders is een vergelijkbare aanscherping in de code opgenomen. Zij mogen niet tegelijkertijd bestuurder zijn van een andere organisatie in dezelfde sector of van een organisaties in een aanpalende onderwijssector in hetzelfde voedingsgebied.

In de vragenlijst hebben we aan de besturen gevraagd of zij bestuurders hebben die toezichthouder zijn bij een ander bestuur in het primair onderwijs én ook of er in hun organisatie toezichthouders zijn met een bestuursfunctie bij een ander schoolbestuur in het primair onderwijs.

*Tabel 2.2 Percentage besturen met ‘dubbele’ rollen (2019)*

	percentage besturen
Bestuurder(s) die bij een ander po-bestuur toezichthouder zijn.	5%
Toezichthouder(s) die bij een ander po-bestuur bestuurder zijn.	9%
Besturen met een of beide van bovenstaande ‘dubbele’ rollen.	12%

Het percentage besturen met ‘dubbele’ rollen die volgens de aangescherpte Code Goed bestuur van de PO-Raad niet zijn toegestaan, ligt per ‘dubbelrol’ onder de tien procent. Het percentage besturen waarbij een of beide dubbelrollen voorkomt, is 12 procent.

Uit de adviezen die schoolbesturen voor de PO-Raad hebben, blijkt dat deze geen onverdeeld voorstander zijn van de aanscherping van de code om ‘dubbele’ rollen van bestuurder en toezichthouder te verbieden.

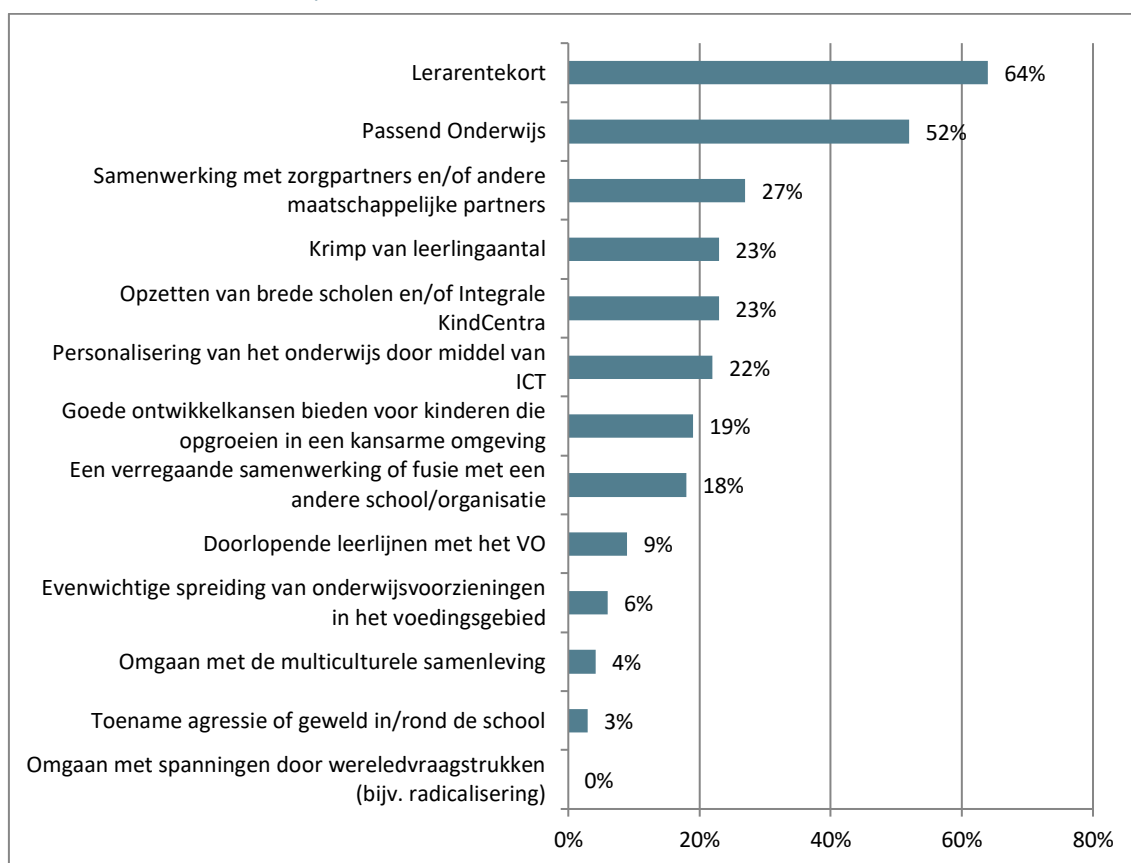
- *“Bestuurders kunnen zondermeer bij een po-bestuur elders RvT-lid zijn. Een ‘verbod’ hierop doet geen recht aan de enorme meerwaarde die een dergelijke ‘uitwisseling’ kan hebben. Uitgangspunt bij een dergelijke benoeming is dat het niet mag conflicteren met wederzijdse (mogelijke) belangen (er moet sprake zijn van voldoende fysieke afstand zodat leerlingstromen niet vermengd kunnen raken).”*
- *“Ik ben ervoor dat bestuurders ook in een RvT kunnen plaatsnemen, mits er geen conflict of interests ontstaat en het om slechts 1 van de leden gaat. Bijvoorbeeld gewaarborgd door letterlijke afstand. Maar al te vaak zie ik in een RvT te weinig ‘feeling’ met het bestuurderswerk, waardoor geen toezicht gehouden wordt op de kern van het besturen.”*

### 3 Bestuurlijke opgave

Elk bestuur heeft een bestuurlijke opgave. Bij het bepalen van deze opgave staan de volgende vragen centraal: wat zijn de strategische uitdagingen in en rond de organisatie en welke keuzes maakt het bestuur daarin (en wie is daarbij betrokken)? De bestuurlijke opgave is sterk contextgebonden en dus voor ieder bestuur anders.

Aan de besturen is gevraagd wat voor hen de drie belangrijkste maatschappelijke vraagstukken zijn die hun bestuurlijke opgave voor de komende twee tot vijf jaar mede bepalen. De besturen konden daarbij een keuze maken uit 14 antwoordmogelijkheden.<sup>7</sup> In onderstaande grafiek presenteren we de gegeven antwoorden.

Grafiek 3.1 *Maatschappelijke vraagstukken die bestuurlijke opgave mede bepalen (percentage besturen 2019)*



Het belangrijkste maatschappelijke vraagstuk voor de besturen is het lerarentekort. Bij 64 procent van de besturen bepaalt dit mede de bestuurlijke opgave voor de komende jaren. Passend onderwijs is bij iets meer dan de helft van de besturen medebepalend voor de bestuurlijke opgave.

<sup>7</sup> Inclusief een antwoordmogelijkheid 'anders, namelijk \_\_\_\_'. Ten opzichte van de meting in 2015 is er één antwoordmogelijkheid toegevoegd: lerarentekort. Door deze toevoeging (en het grote percentage besturen voor deze mogelijkheid heeft gekozen, zijn de percentages van 2015 en 2019 onderling niet vergelijkbaar.

Als we kijken naar verschillen tussen kleine (1 t/m 4 scholen) en grote(re) besturen (5 of meer scholen) dan vallen twee dingen op. In de eerste plaats is samenwerking met zorg- of maatschappelijke partners voor kleine besturen vaker een belangrijk vraagstuk dan voor grotere besturen. Ten tweede is het zorgen voor een evenwichtige spreiding van onderwijsvoorziening voor grotere besturen vaker een belangrijk vraagstuk dan voor kleinere besturen.

Als we kijken naar verschillen in de antwoorden tussen besturen van verschillende grootte dan vallen een aantal dingen op.

- Het lerarentekort is voor besturen met meer dan 20 scholen het vaakst een belangrijk vraagstuk en voor eenpitters het minst vaak (respectievelijk 75% en 61%).
- Naarmate er minder scholen onder een bestuur vallen is passend onderwijs vaker een belangrijk vraagstuk (59% bij eenpitters en 25% bij besturen met meer dan 20 scholen).
- Krimp van het leerlingenaantal is vaker een belangrijk vraagstuk naarmate er minder scholen onder een bestuur vallen (bij eenpitters 30% en bij besturen met meer dan 20 scholen 8%).
- Opzetten van brede scholen en/of integrale kindcentra speelt het minst vaak bij eenpitters en het vaakst bij besturen met 2-4 en 11-20 scholen (respectievelijk 9%, 40% en 43%).
- Naarmate een schoolbestuur kleiner is, is personalisering van het onderwijs door middel van ICT vaker een belangrijk vraagstuk (bij eenpitters 30% en bij besturen met 21 of meer scholen 8%).
- Goede ontwikkelkansen bieden voor kinderen die opgroeien in een kansarme omgeving speelt het vaakst bij besturen met meer dan 20 scholen en het minst vaak bij eenpitters (respectievelijk 46% en 9%).
- Een verregaande samenwerking of fusie met een andere school/organisatie speelt bij besturen met 2-4 scholen vaker een rol dan bij andere besturen (30% tegenover 17% bij de andere besturen).

Ook tussen besturen uit gemeenten van verschillende grootte zien we verschillen in de antwoorden van de besturen.

- Het lerarentekort is het vaakst een belangrijk vraagstuk voor besturen uit de G4 en het minst vaak voor besturen uit de G36 (respectievelijk 77% en 59%).
- Passend onderwijs speelt bij besturen uit de overige gemeenten vaker een rol bij de bestuurlijke opgave voor de komende jaren dan bij scholen uit de G4 en de G36 (respectievelijk 58%, 35% en 35%).
- Samenwerking met zorgpartners en/of andere maatschappelijke organisaties is voor besturen uit de G36 vaker een vraagstuk dan voor besturen uit de G4 en de overige gemeenten (respectievelijk 48%, 24% en 22%).
- Krimp van het leerlingenaantal speelt het vaakst bij besturen uit overige gemeenten (30% tegenover 12% bij de G4 en 3% bij de G36).
- Goede ontwikkelkansen bieden voor kinderen die opgroeien in een kansarme omgeving is voor besturen uit de G36 het vaakst een belangrijk vraagstuk (41% tegenover 18% in de G4 en 13% in de overige gemeenten).
- Een verregaande samenwerking of fusie met een andere school/organisatie speelt het vaakst bij besturen uit de overige gemeenten en de G36 (respectievelijk 21% en 17% tegenover 6% in de G4).

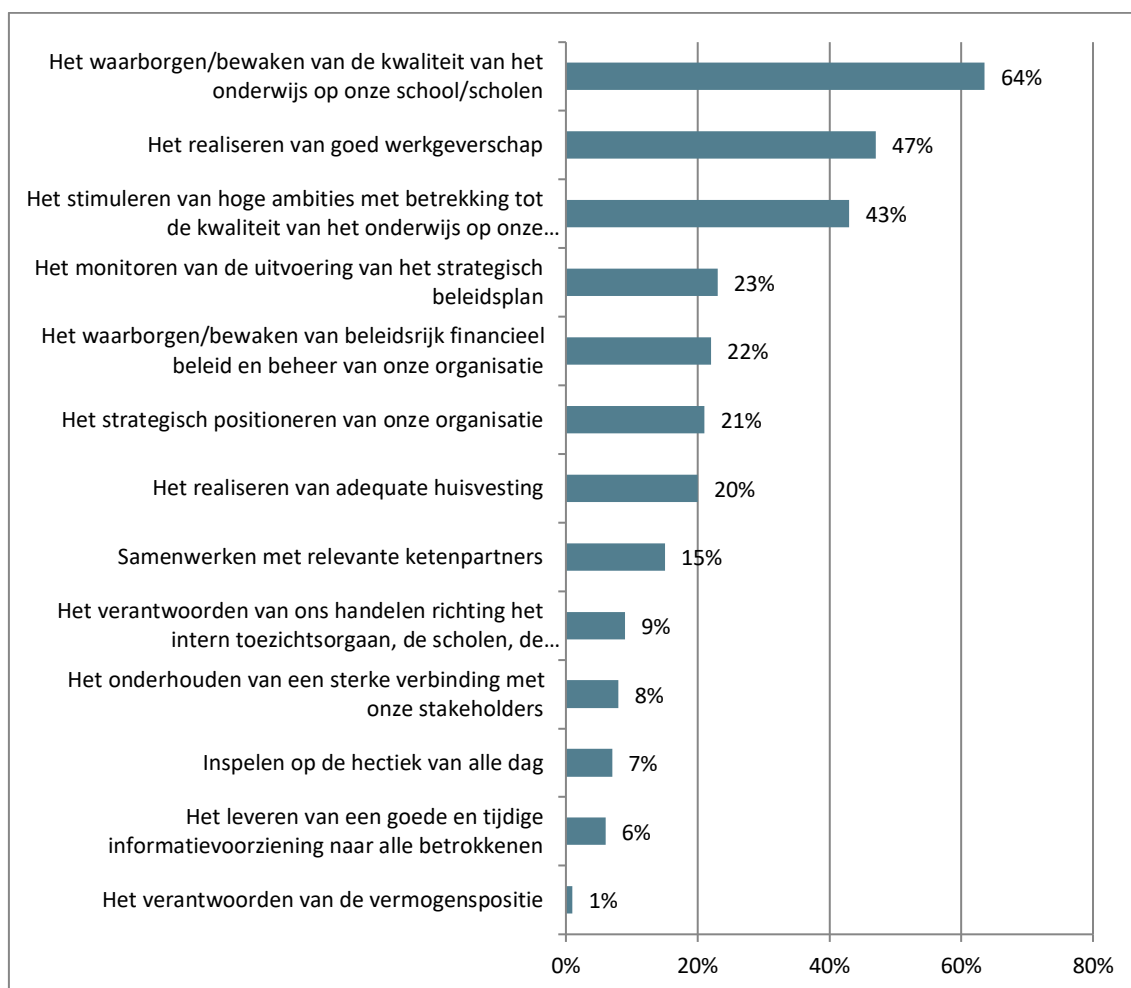
## 4 Bestuurlijke taak

Het uitvoeren van de bestuurlijke taak is voor ieder bestuur aan de orde en is daarmee niet contextgebonden. Het gaat onder meer om het waarborgen van de onderwijskwaliteit, het strategisch positioneren van de organisatie en het onderhouden van een stevige verbinding met stakeholders.

### 4.1 Bestuurlijke taken

Aan besturen is gevraagd welke drie bestuurlijke taken op dit moment de meeste prioriteit hebben. De besturen konden daarbij een keuze maken uit veertien antwoordmogelijkheden.<sup>8</sup> In onderstaande grafiek presenteren we de top tien van de gegeven antwoorden.

Grafiek 4.1 Bestuurlijke taken met meeste prioriteit (percentage besturen 2019)



Bij bijna twee derde van de besturen heeft het waarborgen/bewaken van de kwaliteit van het onderwijs prioriteit. Het realiseren van goed werkgeverschap en het stimuleren van hoge ambities met betrekking

<sup>8</sup> Inclusief een antwoordmogelijkheid 'anders, namelijk \_\_\_\_'. Deze vraag was niet opgenomen in de meting van 2015.

tot de kwaliteit van onderwijs heeft bij iets minder dan de helft van de besturen prioriteit (respectievelijk 47% en 43%).

Als we vergelijken tussen de antwoorden van besturen van verschillende grootte zien we de volgende verschillen.

- Het waarborgen/bewaken van de kwaliteit van het onderwijs heeft bij besturen met 2-4 scholen het meeste prioriteit (80%) en bij besturen met 5-10 scholen het minste (53%).
- Het stimuleren van goed werkgeverschap heeft bij besturen met meer dan 20 scholen vaker prioriteit dan bij eenpitters (respectievelijk 67% en 37%).
- Het stimuleren van hoge ambities met betrekking tot de kwaliteit van onderwijs heeft bij besturen met 5 of meer scholen vaker prioriteit dan bij besturen met 1-4 scholen (respectievelijk ongeveer 55% en ongeveer 34%).
- Het monitoren van de uitvoering van het strategisch beleidsplan en het waarborgen/bewaken van beleidsrijk financieel beleid en beheer van de organisaties hebben bij kleinere schoolbesturen meer prioriteit dan bij grotere schoolbesturen.

Besturen uit de G4 geven naar eigen zeggen het vaakst prioriteit aan het waarborgen/bewaken van de kwaliteit van het onderwijs en besturen uit de G36 het minst vaak (respectievelijk 77% en 64%). Strategisch positioneren van de organisatie heeft volgens de besturen vaker prioriteit naarmate de gemeente van een bestuur groter is (overige gemeenten 18%, G36 24% en G4 35%).

## 4.2 Vraagstukken

Vervolgens is aan de besturen gevraagd tegen welke drie vraagstukken zij aanlopen bij het uitvoeren van hun bestuurlijke taak. Zij konden hierbij een keuze maken uit veertien antwoordmogelijkheden (zie grafiek 4.2).<sup>9</sup>

Voor een meerderheid van de besturen is het aantrekken en op peil houden van goed personeel een vraagstuk waar zijn tegenaan lopen bij de uitvoering van hun bestuurlijke taak. De overige vraagstukken spelen bij een minderheid van de besturen een rol. In vergelijking met 2015 is het percentage besturen waar het aantrekken en op peil houden van goed personeel een vraagstuk is toegenomen van 25 procent naar 69 procent. Tussen 2015 en 2019 zien we een relatief grote afname van het percentage besturen met als vraagstukken het bewerkstelligen van een professionele cultuur en het realiseren van een gezonde bedrijfsvoering.

Als we kijken naar de antwoorden van besturen met verschillende achtergrondkenmerken zien we het volgende. Het aantrekken en op peil houden van goed personeel vaker een vraagstuk voor grote besturen dan voor kleinere besturen. Dit komt overeen met de bevindingen uit hoofdstuk 3 waar we zagen dat het lerarentekort voor besturen met meer dan 20 scholen in verhouding het meest vaak een rol speelt bij de bestuurlijke opgave.

Het bewerkstelligen van een professionele cultuur is bij besturen met 11-20 scholen het vaakst een vraagstuk en bij eenpitters het minst vaak. Kleinere besturen lopen naar eigen zeggen bij de uitvoering van hun bestuurlijke taak vaker dan grotere besturen aan tegen de vraagstukken 'het vasthouden aan

---

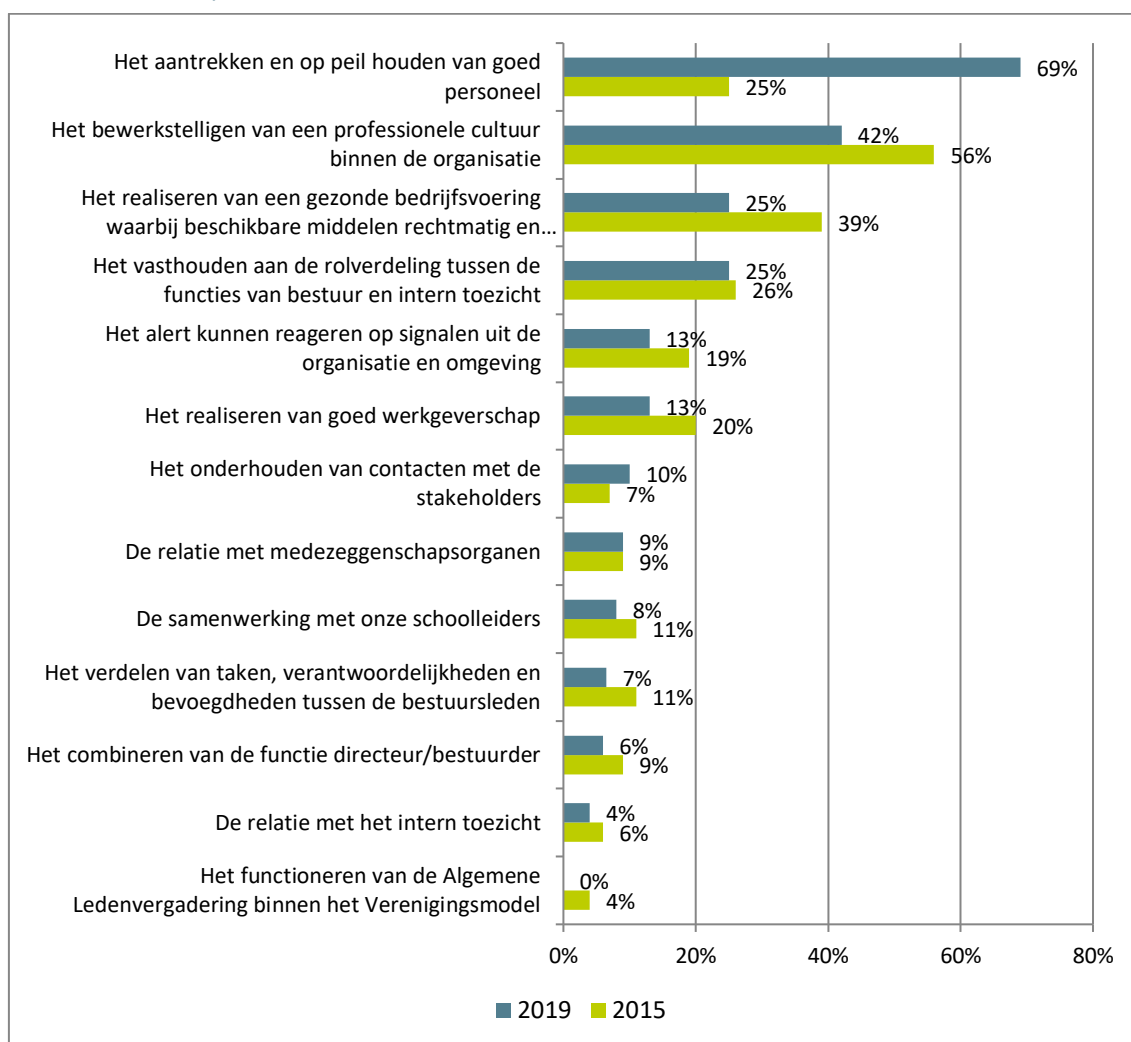
<sup>9</sup> Inclusief een antwoordmogelijkheid 'anders, namelijk \_\_\_\_'.



de rolverdeling tussen de functies van bestuur en intern toezicht' en 'het realiseren van een gezonde bedrijfsvoering'.

Het vasthouden aan de rolverdeling tussen de functies van bestuur en intern toezicht en het realiseren van goed werkgeverschap zijn voor besturen uit de G4 vaker een vraagstuk dan voor besturen uit de andere gemeenten. Het bewerkstelligen van een professionele cultuur en het aantrekken en op peil houden van goed personeel speelt bij de besturen uit de G4 juist minder vaak en rol dan bij andere besturen. Bij besturen uit de G4 zien we dus enerzijds dat zij het lerarentekort vaker dan de besturen uit de andere gemeenten een rol speelt bij de bestuurlijke opgave (hoofdstuk 3) en anderzijds dat het aantrekken en op peil houden van goed personeel minder vaak een vraagstuk is waar zij tegenaan lopen bij het uitvoeren van hun bestuurlijke taak.

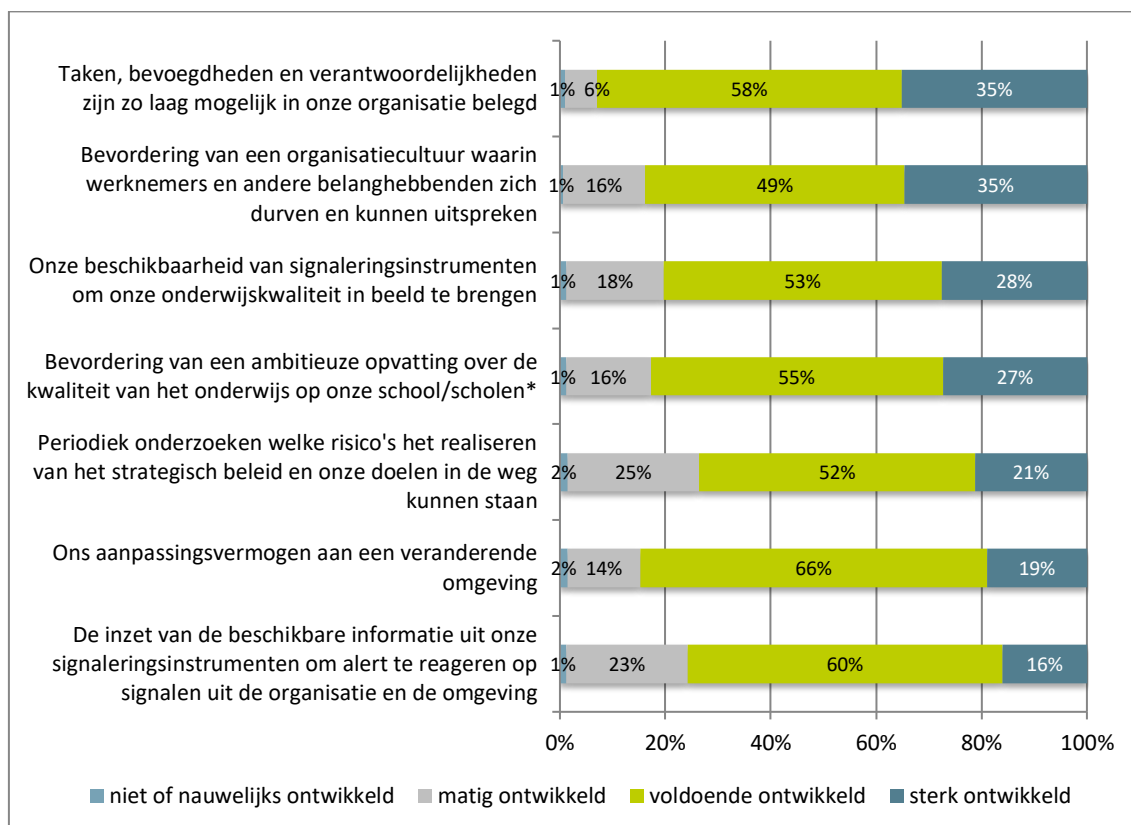
Grafiek 4.2 Bestuurlijke vraagstukken bij uitvoeren bestuurlijke taak (percentage besturen 2015 en 2019)



### 4.3 Ontwikkelingsfase

De besturen hebben voor een aantal aspecten van de bestuurlijke taak aangegeven in welke mate deze bij hun bestuur ontwikkeld zijn.

Grafiek 4.3 Ontwikkelingsfase aspecten van de bestuurlijke taak (percentage besturen 2019)



\* Dit aspect was niet opgenomen in de meting van 2015.

Alle bevroegde aspecten zijn volgens een meerderheid van de besturen voldoende of sterk ontwikkeld bij het eigen bestuur. Aspecten die bij ruim een derde van de besturen sterk ontwikkeld zijn, betreffen het zo laag mogelijk in de organisatie beleggen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en bevorderen van een organisatiecultuur waarin werknemers en andere belanghebbenden zich durven en kunnen uitspreken. Voor alle aspecten geldt dat het percentage besturen dat van mening is dat het aspect sterk is ontwikkeld, (iets) groter is in 2019 dan in 2015.

De verschillende aspecten van de bestuurlijke taak zijn naar eigen zeggen het sterkst ontwikkeld bij de grootste besturen.

### 4.4 Instrumenten om zicht te houden op onderwijskwaliteit

Aan de besturen is gevraagd welke instrumenten zij gebruiken om zicht te houden op de onderwijskwaliteit binnen hun organisatie. Net als in 2015 gebruikt in 2019 minimaal drie kwart van de besturen hiervoor de volgende instrumenten:

- analyses van de leerlingresultaten op onze scholen;
- tevredenheidsonderzoeken bij ouders;
- gesprekken met schoolleiders/managementteam;

- 
- gesprekken met (g)mr;
  - rapporten van de Inspectie van het Onderwijs;
  - tevredenheidsonderzoeken bij leerlingen;
  - analyses van de managementrapportages van de schoolleiders;
  - gesprekken met personeel.

Lesbezoeken worden in 2015 en 2019 door (ruim) 60 procent van de besturen gebruikt als instrument zicht te houden op de onderwijskwaliteit. Het gebruik van visitaties en/of audits om zicht te houden op de onderwijskwaliteit is tussen 2015 en 2019 toegenomen van 49 procent naar 72 procent. Grotere besturen gebruiken dit instrument vaker dan kleinere besturen. Bij de mogelijke instrumenten waren tevredenheidsonderzoeken bij personeel niet opgenomen. Dit instrument wordt door de besturen relatief vaak genoemd bij de antwoordmogelijkheid 'anders, namelijk'.

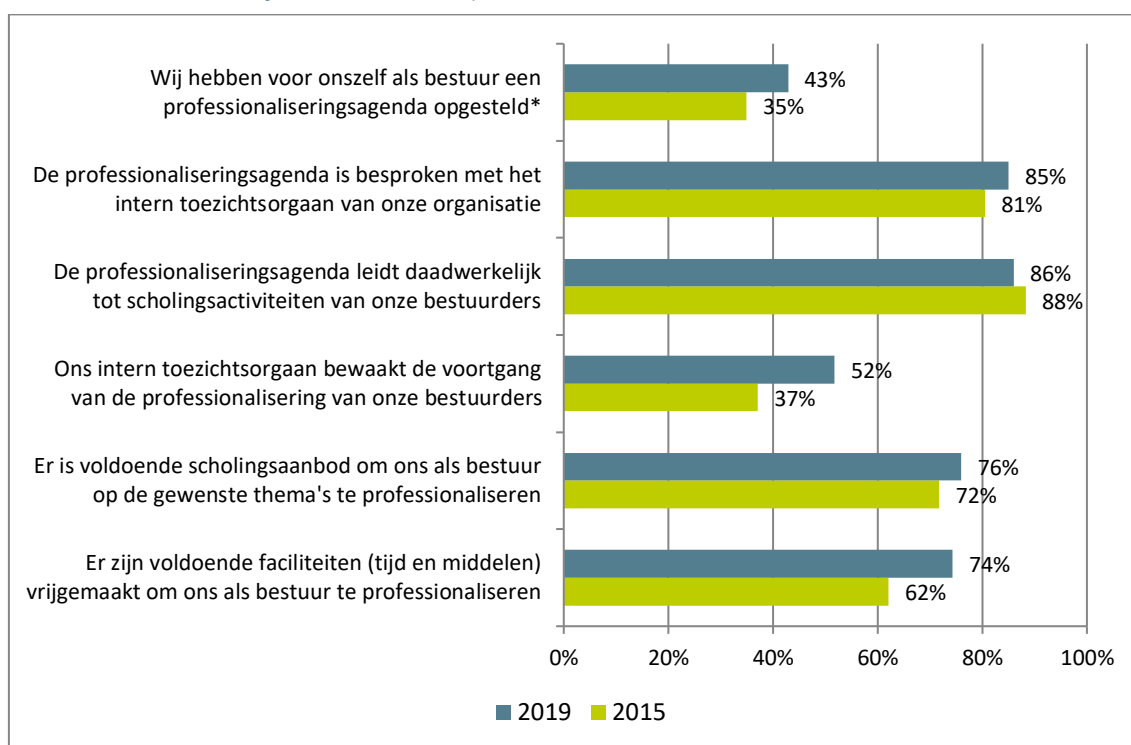
## 5 Bestuurlijk vermogen en professionaliteit

Bij bestuurlijk vermogen gaat het om de optelsom van de competenties, vaardigheden en houding van het bestuur die nodig zijn om de bestuurlijke opgave te realiseren en de bestuurlijke taak optimaal uit te voeren. Via een professionaliseringsagenda werkt het bestuur aan het versterken van het bestuurlijk vermogen.

### 5.1 Stand van zaken professionaliseringsagenda

De besturen hebben voor zeven aspecten die betrekking hebben op de professionaliseringsagenda van het bestuur zelf aangegeven wat de stand van zaken is.

Grafiek 5.1 De stand van zaken van de professionaliseringsagenda van het bestuur (percentage besturen 'ja' in 2015 en 2019)



\* Alleen de respondenten die op deze vraag 'Ja' hebben beantwoord, kregen de volgende twee vragen voorgelegd.

In 2019 heeft 43 procent van de besturen voor zichzelf een professionaliseringsagenda opgesteld. Dit percentage ligt hoger dan in 2015; toen betrof het 35 procent van de besturen. Zowel in 2015 als in 2019 heeft een ruime meerderheid van de besturen met een professionaliseringsagenda deze agenda besproken met het intern toezichtsorgaan en leidt de agenda daadwerkelijk tot scholingsactiviteiten van de bestuurders.

Volgens een meerderheid van de besturen is er voldoende scholingsaanbod en zijn er voldoende faciliteiten voor de professionalisering van het bestuur. Bij de faciliteiten zien we tussen 2015 en 2019 een toename van het percentage besturen dat deze voldoende vindt.

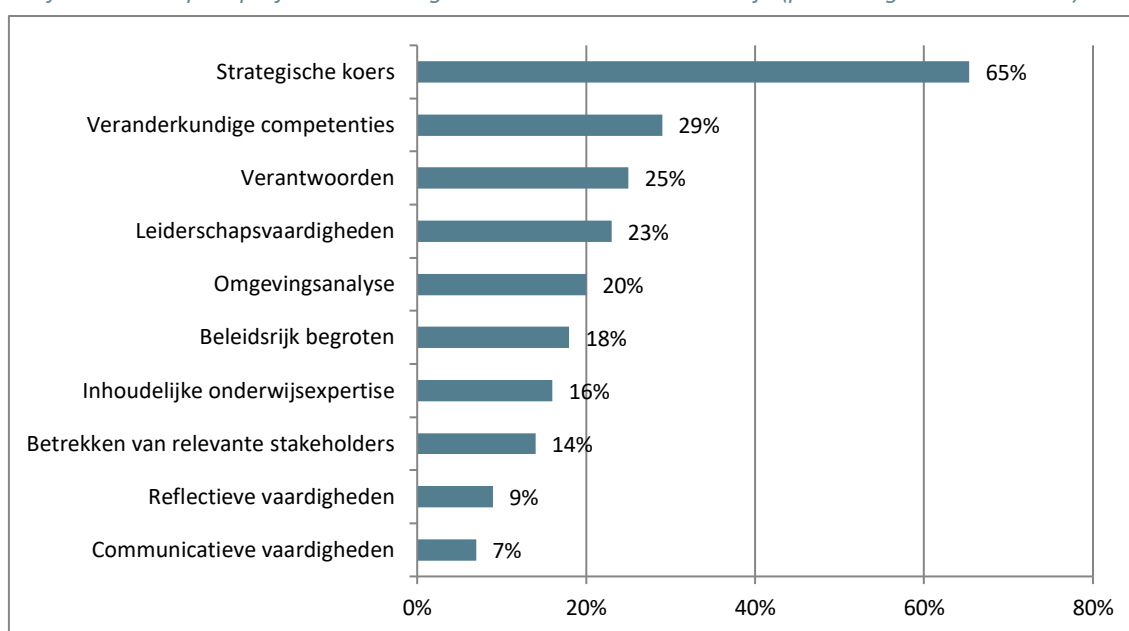
Het bewaken van de voortgang van de professionalisering van de bestuurders gebeurt in 2019 bij iets meer dan de helft van de besturen; in 2015 was dat bij ruim een derde.

Overwegend geldt dat hoe groter het bestuur, hoe verder besturen zijn met de onderscheiden aspecten van professionalisering.

## 5.2 Thema's professionalisering

De besturen is gevraagd op welke thema's de professionalisering van het bestuur zich de komende tijd met name richt. Ze konden daarbij maximaal drie antwoorden kiezen uit elf mogelijkheden.<sup>10</sup>

Grafiek 5.2 Top 10 professionaliseringsthema's voor de komende tijd (percentage besturen 2019)



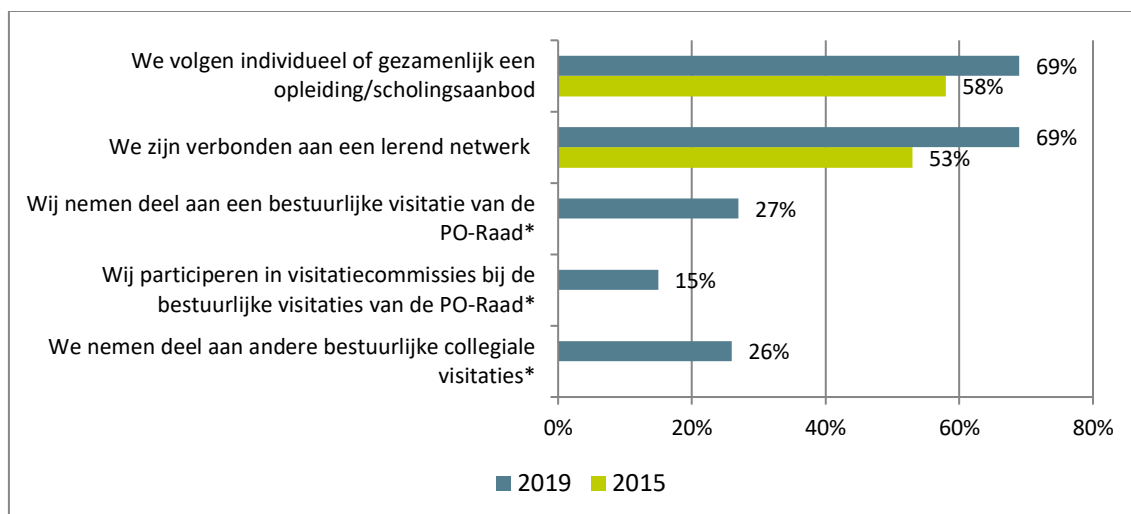
Bij bijna twee derde van de besturen is de strategische koers een professionaliseringsthema voor de komende tijd. Bij besturen met 1-10 scholen is de strategische koers vaker een professionaliseringsthema dan bij besturen met 11 of meer scholen. Datzelfde zien we bij de professionaliseringsthema's 'verantwoorden' en 'beleidsrijk begoten'. Leiderschapsvaardigheden zijn daarentegen vaker een professionaliseringsthema bij besturen met 11 of meer scholen dan bij besturen met 1-10 scholen. Besturen uit de G4 noemen omgevingsanalyse vaker als professionaliseringsthema dan besturen uit de G36 en de overige gemeenten.

## 5.3 Activiteiten professionalisering

Als laatste hebben we in het kader van bestuurlijk vermogen en professionalisering gevraagd naar de activiteiten die besturen gebruiken in het kader van hun eigen professionalisering.

<sup>10</sup> Inclusief een antwoordmogelijkheid 'anders, namelijk \_\_\_\_'.  
De antwoordmogelijkheden in 2019 zijn anders dan in 2015 waardoor een vergelijking tussen de jaren niet mogelijk is.

Grafiek 5.3 Gebruik van professionaliseringsactiviteiten (percentage besturen 2015 en 2019)



\* Deze activiteiten waren niet opgenomen in de vragenlijst van 2015.

Een meerderheid van de besturen volgt individueel of gezamenlijk een opleiding/scholingsaanbod en is verbonden aan een (leer)netwerk. In 2019 zijn de percentages besturen die aangeven deze activiteiten te gebruiken in het kader van hun eigen professionalisering groter dan in 2015. Deelname aan bestuurlijke visitaties komt minder vaak voor. Ruim een kwart van de respondenten neemt deel aan een bestuurlijke visitatie van de PO-Raad en eveneens ruim een kwart neemt deel aan andere bestuurlijke collegiale visitaties. Het percentage respondenten dat aan één of beide van deze activiteiten deelneemt is 44 procent. Dit percentage is een stuk hoger dan het percentage van 16 procent van de besturen dat in 2015 aangaf deel te nemen aan collegiale visitaties.

Aan het einde van de vragenlijst waren open vragen opgenomen waar besturen adviezen aan de PO-Raad konden geven voor professionaliserings- en/of ondersteuningsactiviteiten en voor de rol van de PO-Raad. De opmerkingen van bestuurders zijn onder te verdelen in meerdere categorieën. Tot de eerste categorie behoren opmerkingen waarin bestuurders vragen om meer aandacht voor het aanbod van de PO-Raad.

- *“Aanbod-agenda is wellicht te overwegen.”*
- *“Op dit moment te beperkt of onvoldoende onder de aandacht gebracht.”*
- *“Biedt professionalisering en ondersteuning actief aan.”*
- *“Aanbod op website zetten.”*
- *“Een eenvoudig overzicht van na- en bijscholingsactiviteiten gericht op bestuurders PO- zou op prijs worden gesteld.”*
- *“Bestook interne toezichthouders vaker met cursusaanbod en professionaliseringsmogelijkheden, niet uitsluitend via post of mail maar actiever, bijv. persoonlijk.”*

Binnen de tweede categorie vallen opmerkingen waarin gevraagd wordt om specifieke vormen van ondersteuning, bijvoorbeeld:

- *“Netwerken blijven arrangeren om te leren en informeren.”*
- *“Training/scholing voor startende bestuurders zou welkom zijn.”*
- *“Meer aandacht van professionaliseringsaanbod van vrijwillige besturen zoals een boekje of een startcursus.”*
- *“Ga door met bestuurlijke visitaties.”*

- *“Leernetwerk voor bestuurders van kleine scholenorganisaties mis ik (dus niet eenpitter, maar bijvoorbeeld met 3 tot 7 scholen).”*
- *“PO-Raad is met nadruk om "raad" te geven en om te faciliteren om deze "raad" te arrangeren middels lerende netwerken/professionalisering en contact-netwerken.”*
- *“Er is ook volop sprake van informele professionalisering, onder andere deelname aan allerlei netwerken.”*

Tot de derde categorie behoren opmerkingen van besturen die voor de PO-Raad een beperkte rol zien op het gebied van professionaliseringsactiviteiten.

- *“De PO-raad is m.i. een belangenvereniging. Voor opleiding en begeleiding zijn andere partijen meer aangewezen.”*
- *“Ik ben niet op de hoogte van professionaliserings- of ondersteuningsactiviteiten van de PO Raad. Deze zaken beleg ik bij andere partijen.”*

In de laatste categorie vallen opmerkingen van besturen die tevreden zijn over de huidige situatie.

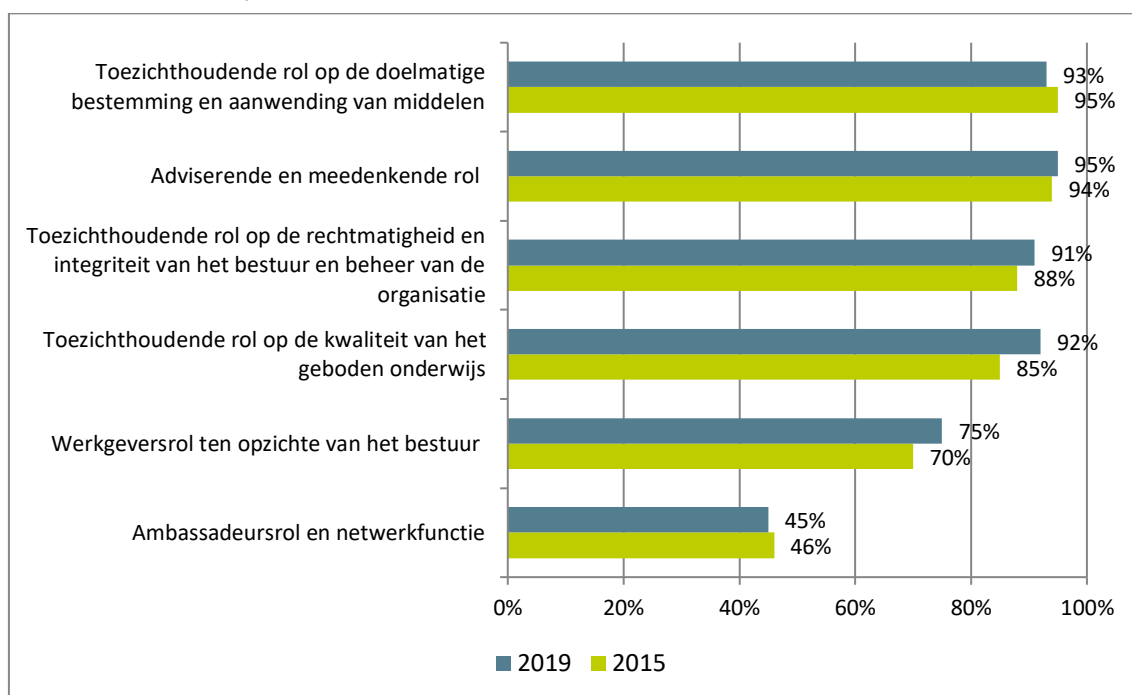
- *“Ga zo door, fijn dat jullie veel zaken voor ons regelen en zo'n goede code hebben ontwikkeld.”*
- *“Ga zo door! Goed bestuur is de sleutel naar goede kwaliteit van onderwijs.”*
- *“Wij zijn tevreden.”*
- *“De PO-Raad biedt al veel ondersteuning aan schoolbesturen en schoolleiders, waarvoor dank!”*

## 6 Bestuurlijke rol in relatie tot intern toezicht

### 6.1 Rollen intern toezichtsorgaan

Het intern toezichtsorgaan van een bestuur kan verschillende rollen vervullen. Aan de besturen is voor zes rollen gevraagd aan welke rollen hun intern toezichtsorgaan substantieel aandacht besteedt (antwoordmogelijkheden ja en nee).

Grafiek 6.1 Rollen van het intern toezichtsorgaan volgens besturen (percentage besturen 'ja' in 2015 en 2019)



Zowel in 2015 als in 2019 besteedt het intern toezichtsorgaan volgens een zeer ruime meerderheid van de besturen substantieel aandacht aan de volgende rollen:

- toezichthoudende rol op de doelmatige bestemming en aanwending van middelen;
- adviserende en meedenkende rol;
- toezichthoudende rol op de rechtmatigheid en integriteit van het bestuur en beheer van de organisatie;
- toezichthoudende rol op de kwaliteit van het geboden onderwijs.

Aan de werkgeversrol ten opzichte van het bestuur besteedt het intern toezichtsorgaan volgens drie kwart van de besturen substantieel aandacht. Dit is iets meer dan in 2015 toen het om 70 procent van de besturen ging. Zowel in 2015 als in 2019 besteden interne toezichtsorganen volgens besturen in verhouding het minste aandacht aan hun ambassadeursrol en netwerkfunctie. Volgens bijna de helft van de besturen krijgt deze rol substantieel aandacht.

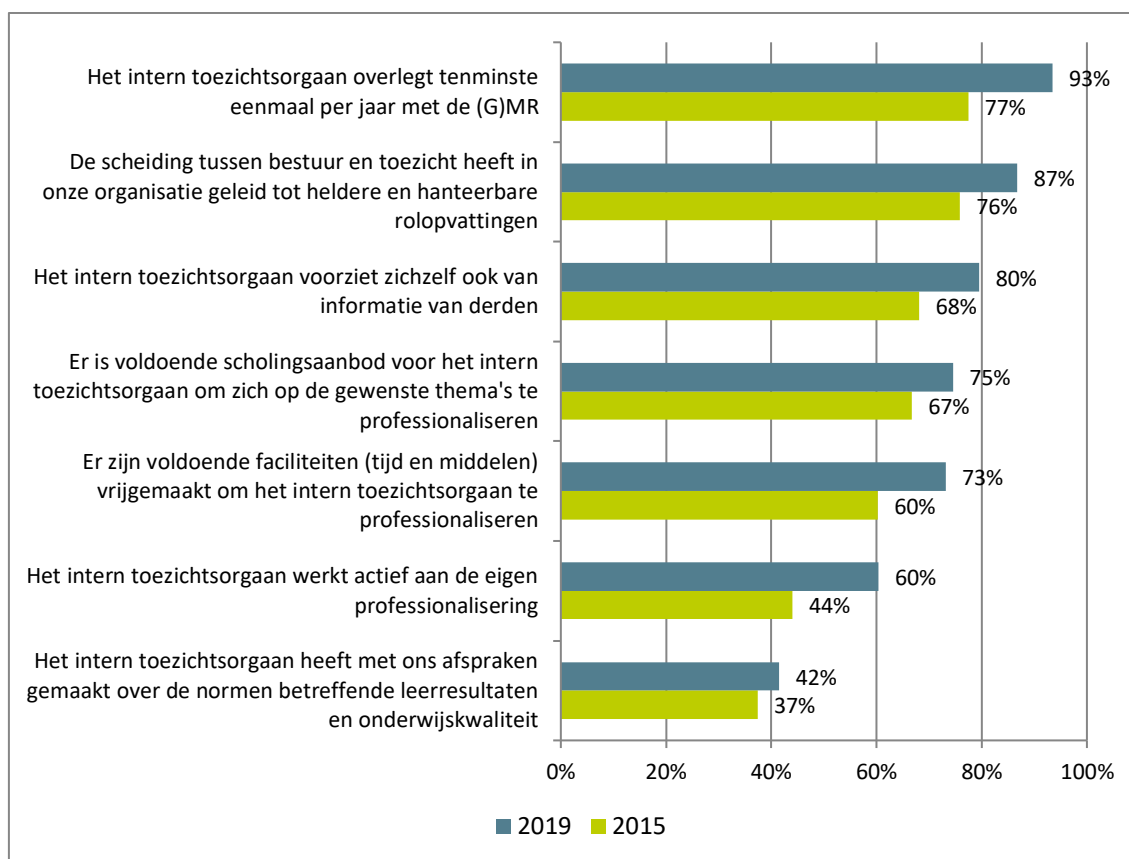
Interne toezichtsorganen van éénpitters besteden volgens het bestuur minder vaak substantieel aandacht aan hun werkgeversrol ten opzichte van het bestuur dan interne toezichtsorganen van andere besturen.



## 6.2 Invulling rollen intern toezichtsorgaan

De besturen hebben voor zeven onderwerpen aangegeven wat bij hun bestuur de stand van zaken is als het gaat om de invulling van de rol van het intern toezichtsorgaan.

Grafiek 6.2 Stand van zaken invulling van de rol intern toezichtorgaan (percentage besturen 'ja' 2015 en 2019)



Bij alle zeven onderwerpen is het percentage besturen dat aangeeft dat hun intern toezichtsorgaan de betreffende rol vervult in 2019 (iets) groter dan in 2015. In 2019 zien we bij zes van de zeven onderwerpen een (ruime) meerderheid van de besturen het eens is met de stelling. De stand van zaken voor deze onderwerpen is daarmee positief. Dat geldt minder voor het maken van afspraken over normen betreffende onderwijskwaliteit en leerresultaten. Een minderheid van 42 procent van de besturen geeft aan dat dit het geval is bij hun bestuur. Dit is opvallend omdat we in paragraaf 6.1 hebben beschreven dat een ruime meerderheid van de interne toezichtsorganen wel substantieel aandacht besteedt aan de toezichthoudende rol op de kwaliteit van het geboden onderwijs. Voor de uitwerking van deze rol hanteren interne toezichtsorganen blijkbaar andere werkwijzen dan het maken van afspraken over normen.

Bij vier stellingen is het percentage besturen dat 'ja' antwoordt hoger bij grote besturen dan bij kleine besturen:

- Het intern toezichtsorgaan voorziet zichzelf ook van informatie van derden.

- Er is voldoende scholingsaanbod voor het intern toezichtsorgaan om zich op de gewenste thema's te professionaliseren.
- Er zijn voldoende faciliteiten (tijd en middelen) vrijgemaakt om het intern toezichtsorgaan te professionaliseren.
- Het intern toezichtsorgaan werkt actief aan de eigen professionalisering.

Als laatste hebben we in het kader van de bestuurlijke rol in relatie tot het intern toezicht met behulp van een open vraag aan de besturen gevraagd welke twee onderwerpen momenteel de meeste discussie oproepen in het overleg tussen het bestuur en het intern toezichtsorgaan. Besturen die deze vraag hebben beantwoord noemen in verhouding vaak de volgende onderwerpen (in willekeurige volgorde):

- rolverdeling/opvatting bestuur en toezicht;
- financiën (positie, bedrijfsvoering, risico, investeringen, eigen vermogen);
- kwaliteit van onderwijs;
- lerarentekort en/of werkdruk;
- strategische koers en positionering;
- huisvesting;
- identiteit;
- samenwerking/fusie.

Bij de ruimte om toelichting geeft een deel van de besturen een nadere inhoudelijke toelichting op de onderwerpen die zij genoemd op. Verder valt op dat relatief veel besturen bij de toelichting aangeven dat discussie niet negatief uitgelegd moet worden.

- *“Bovenstaande thema's betreffen een discussie/dialogoog in positieve zin. Er zijn geen thema's waar we tegenover elkaar staan. Juist de dialoog werkt!”*
- *“Discussie moet begrepen worden als een gezamenlijke zorg en uitdaging.”*
- *“Discussie zie ik als een constructieve professionele dialoog.”*
- *“Er is altijd sprake van een professioneel gesprek, gebaseerd op wederzijds vertrouwen.”*
- *“Het is wel een discussie, maar ik zou het meer een zoeken willen noemen door middel van gesprekken.”*
- *“Meer sprake van goede dialoog dan discussie met de constructief kritische RvT.”*
- *“Relatie tussen CvB en RvT is overigens uitstekend. Discussie wordt professioneel gevoerd.”*

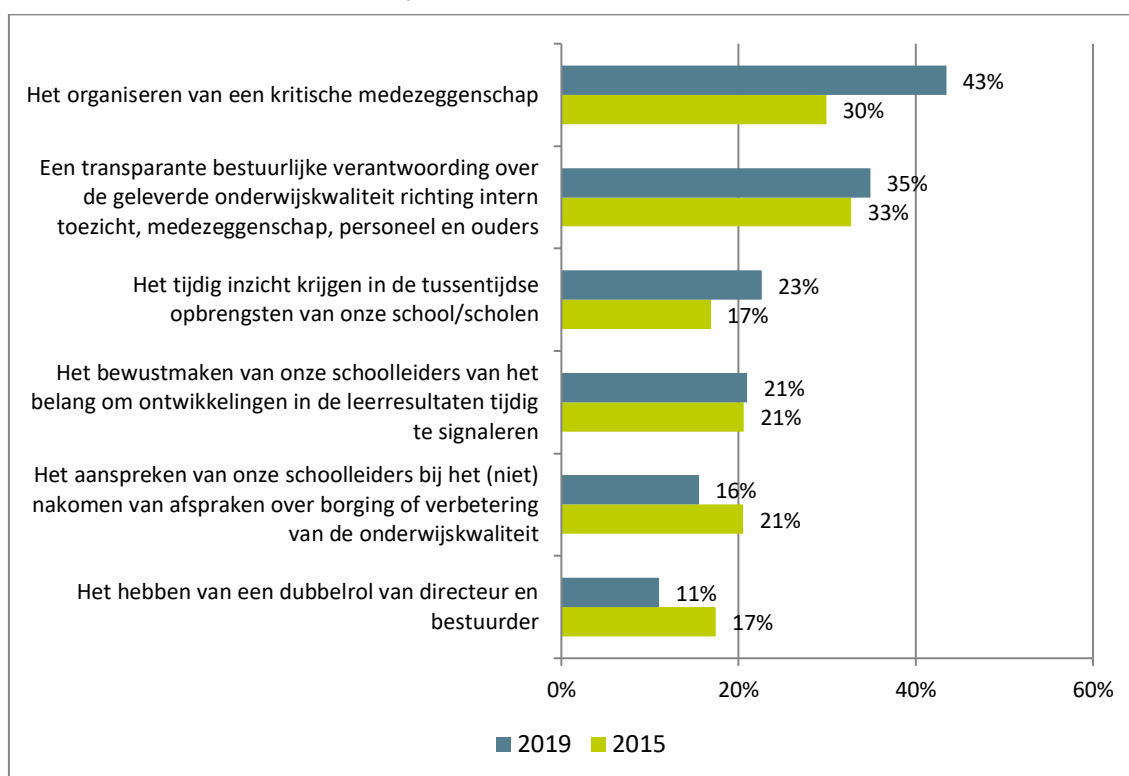
## 7 Interne verantwoording en externe dialoog

Het laatste onderwerp uit de vragenlijst betrof interne verantwoording en externe dialoog. De vragen gingen onder meer over de vraagstukken waar het bestuur tegenaan loopt bij de interne verantwoording, stakeholders waarvan het bestuur input en tegenspraak krijgt en onderwerpen waarover het bestuur spreekt met stakeholders.

### 7.1 Vraagstukken interne verantwoording

Aan de besturen is gevraagd tegen welke vraagstukken zij aanlopen bij de interne verantwoording binnen hun organisatie.

Grafiek 7.1 Vraagstukken waar tegenaan gelopen wordt bij de interne verantwoording (percentage besturen 2015 en 2019)



In verhouding het grootste vraagstuk waar besturen tegenaan lopen bij de interne verantwoording is het organiseren van kritische medezeggenschap. In 2019 ervaart 43 procent van de besturen dit vraagstuk; in 2015 lag dit percentage lager (30%). Zowel in 2015 als in 2019 loopt ongeveer een derde van de besturen aan tegen het vraagstuk met betrekking tot het realiseren van een transparante bestuurlijke verantwoording over de geleverde onderwijskwaliteit richting intern toezicht, medezeggenschap en ouders. Dit vraagstuk zou een relatie kunnen hebben met een eerdere bevinding dat iets meer dan de helft van de besturen zegt geen afspraken te maken met het interne toezichtsorgaan over normen betreffende onderwijskwaliteit (zie 6.1). Door het ontbreken van normen kan het lastig zijn om duidelijk aan te geven wat onder goede onderwijskwaliteit verstaan wordt.

## 7.2 Jaarverslag en ouderbijdrage

Aan de besturen is gevraagd of zij hun jaarverslag actief openbaar maken. In 2019 zeggen vrijwel alle respondenten het jaarverslag actief openbaar te maken (96%). Dit percentage ligt een stuk hoger dan het percentage van 76 procent uit 2015.

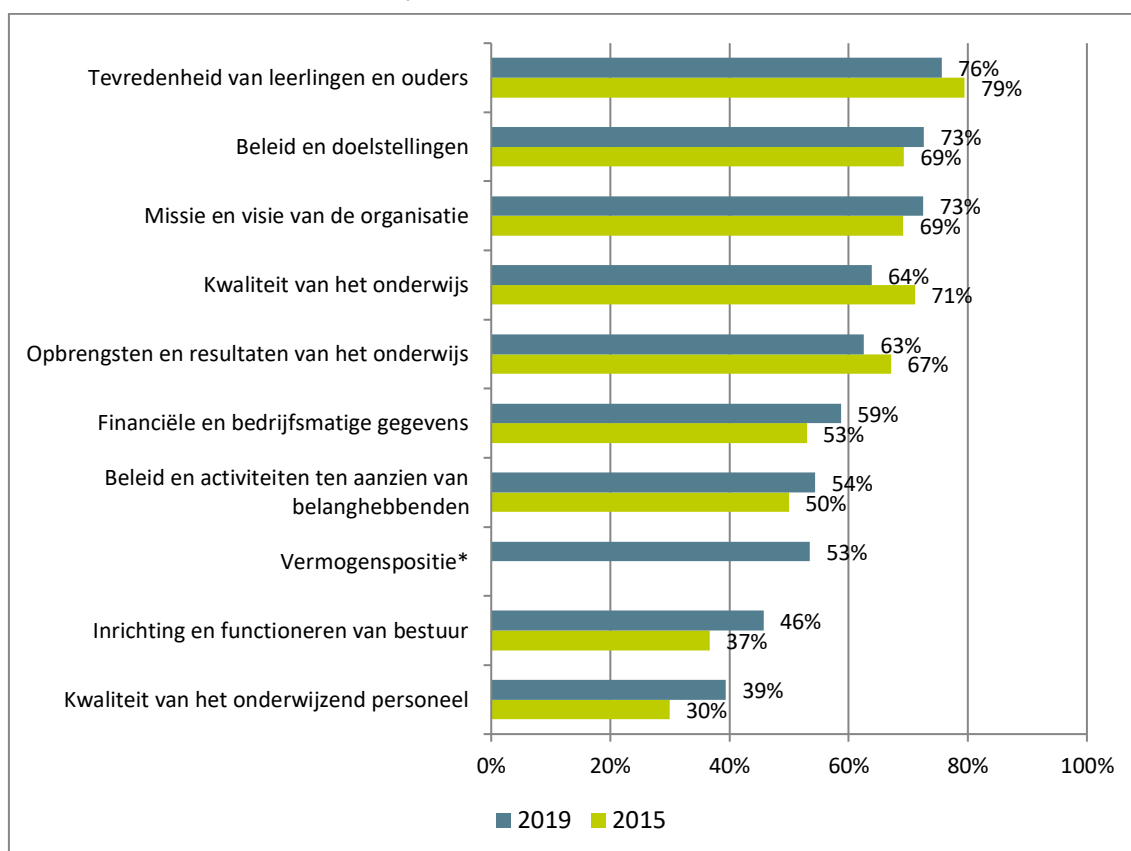
In 2019 zijn in de vragenlijst twee vragen toegevoegd over financiële bijdragen van ouders. De eerste vraag luidde: draagt u er zorg voor dat uw school/scholen de jaarlijkse vrijwillige ouderbijdrage pas vaststellen na instemming van de medezeggenschapsraad? Een ruime meerderheid van 85 procent van de besturen beantwoordt deze vraag met 'ja'.

Bij de tweede vraag werd gevraagd of besturen ervoor zorgen dat andere vrijwillige financiële bijdragen pas worden vastgesteld na instemming van de medezeggenschapsraad. 82 procent van de besturen zegt dat zij hiervoor zorgen.

## 7.3 Onderwerpen in de dialoog met belanghebbenden

De besturen hebben bij tien onderwerpen aangegeven of zij hierover een dialoog voeren met belanghebbenden, zoals ouders of andere partijen in de omgeving van hun bestuur (hier worden niet de formele overlegstructuren bedoeld zoals de (g)mr/ouderraad of gemeentelijke overleggen).

Grafiek 7.2 *Onderwerpen waarover besturen een dialoog voeren met belanghebbenden (percentage besturen 2015 en 2019)*



\* Dit onderwerp was niet opgenomen in de vragenlijst van 2015.

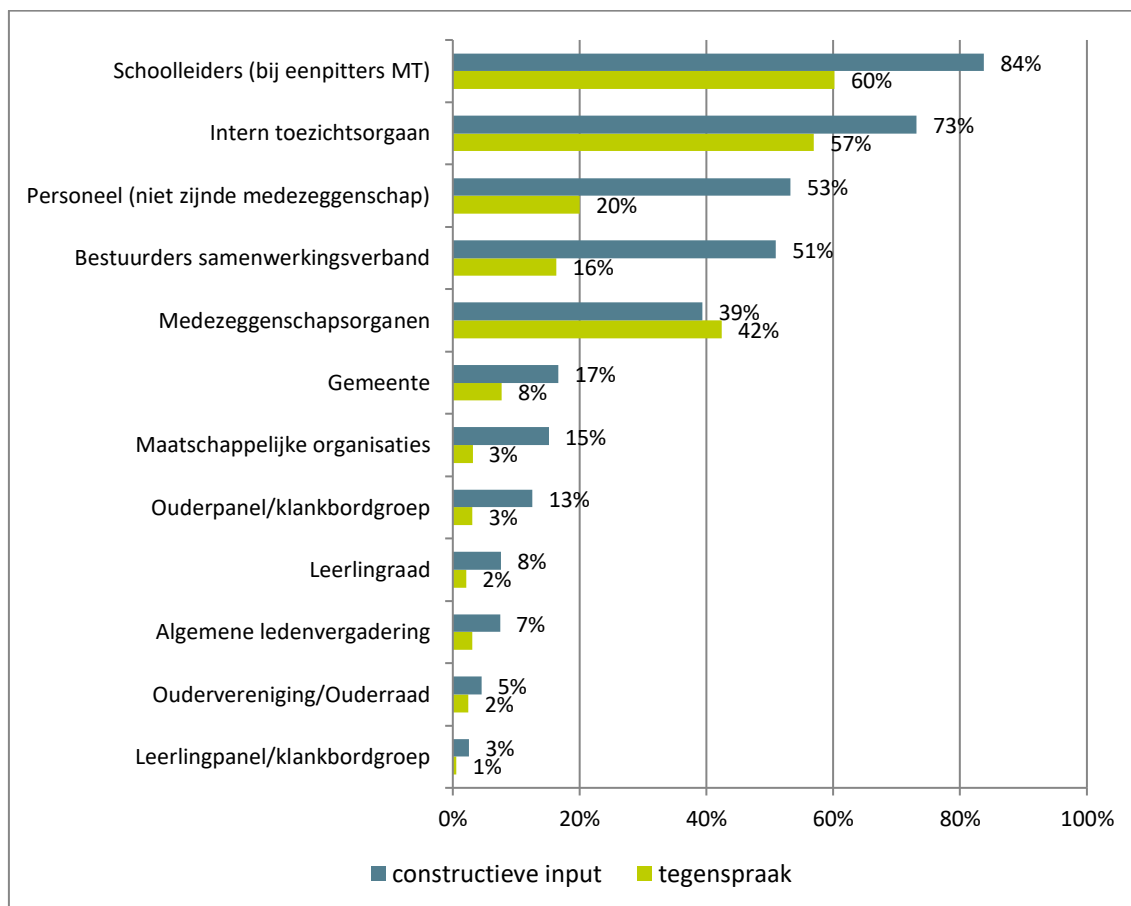
Over de tevredenheid van leerlingen en hun ouders, het beleid en de doelstellingen, en de missie en visie van de organisatie voert ongeveer drie kwart van de besturen een dialoog met belanghebbenden. Bijna twee derde van de besturen spreekt met belanghebbenden over de kwaliteit van het onderwijs en de opbrengsten en resultaten van het onderwijs.

Het percentage besturen dat een dialoog voert met belanghebbenden over de onderscheiden onderwerpen verschilt in 2019 niet sterk van dat in 2015. Over het algemeen voeren de grootste besturen (21 of meer scholen) over alle onderwerpen het vaakst een dialoog met belanghebbenden.

## 7.4 Constructieve input en tegenspraak

Aan de besturen is voor twaalf 'organen' gevraagd hoeveel constructieve input en hoeveel tegenspraak zij ervan krijgen.<sup>11</sup>

Grafiek 7.3 *Mate van constructieve input en tegenspraak van andere organen (percentage besturen (heel) veel 2019)*



Een zeer ruime meerderheid van de besturen krijgt constructieve input van schoolleiders en het intern toezichtsorgaan. Van het personeel en de bestuurders van het samenwerkingsverband krijgt iets meer

<sup>11</sup> In 2019 betrof het twee aparte vragen. In 2015 ging het om één vraag waarin gevraagd werd naar constructieve input/tegenspraak. Hierdoor is een vergelijking tussen de twee jaren niet mogelijk.

dan de helft van de bestuurders constructieve input. Bijna een op de vier besturen krijgt constructieve input van medezeggenschapsorganen.

Overwegend geldt dat het percentage besturen dat constructieve input krijgt van een orgaan hoger is dan het percentage besturen dat van datzelfde orgaan tegenspraak krijgt. Uitzondering zijn de medezeggenschapsorganen. Het percentage eenpitters dat constructieve input krijgt van medezeggenschapsorganen is lager dan bij grote besturen.

Bij de ruimte voor opmerkingen aan het einde van de vragenlijsten maken sommige besturen een opmerking die betrekking heeft op medezeggenschap.

- *“Blijf kritisch naar de rol van medezeggenschap in het onderwijs, met name oudergeleding van een mr/gmr. Ik merk op diverse plekken en in diverse overleggen dat er een spanningsveld ontstaat tussen de "groeierende macht" van de oudergeleding gmr en code goed bestuur.”*
- *“Medezeggenschap door een gmr door te professionaliseren naar een OR voor personeel en een ouderklankbord groep(en) voor medezeggenschapsthema's van ouders.”*
- *“Geen instemmingsbevoegdheid op begroting geven.”*

Het percentage besturen dat constructieve input en tegenspraak krijgt van oudervereniging/ouderraad, leerlingraad, ouderpanel/klankbordgroep en leerlingpanel/klankbordgroep is overwegend laag. We hebben de besturen gevraagd of zij naast deze vormen en medezeggenschapsorgaan alternatieve vormen gebruiken voor inspraak en medezeggenschap van ouders en leerlingen. Een deel van de besturen geeft aan dat deze vormen er uitsluitend voor specifieke onderwerpen zijn. Een onderwerp dat in dit verband veel genoemd wordt is meerjarig strategisch beleid.

- *“Ad hoc: bijvoorbeeld stakeholderdialoog in het kader van materialiteitsanalyse, klankbordgroep bij strategisch beleid etc.”*
- *“Open uitnodiging voor bespreken en bevragen over bestuursverslag.”*
- *“Klankbordgroepen bij specifieke onderwerpen zoals de ontwikkeling van een nieuw rapport.”*
- *“Als wij specifieke thema's hebben dan beleggen wij vaak ook separate informatieavond(en).”*
- *“Voor specifieke onderwerpen organiseren we denktanks waarin afhankelijk van het onderwerp ouders en/of personeel en/of derden het bestuur helpen met het oplossen van een specifiek complexe uitdaging.”*
- *“Bij de voorbereiding van ons strategisch beleidsplan hebben we met grote groepen leerlingen gesproken.”*
- *“Rond de nieuwe strategische koers zijn diverse sessie georganiseerd met leerlingen, ouders, samenwerkingspartners, etc.”*
- *“We organiseren rondetafelgesprekken als klankbord voor ontwikkeling van strategische ambities, eens per vier jaar.”*

Andere besturen noemen alternatieve vormen los van een bepaald thema, bijvoorbeeld:

- *“Adviesraad Allochtone Ouders.”*
- *“Critical friend bijeenkomsten.”*
- *“Stedelijk kinderparlement.”*
- *“Kinderraad op stichtingsniveau.”*

# Oberon

Postbus 1423, 3500 BK Utrecht  
t 030 230 60 90 | f 030 230 60 80  
info@oberon.eu | www.oberon.eu

Utrecht, oktober 2019  
In opdracht van PO-Raad

