

## VRIJE ARTIKELEN

# Bestuurlijke geloofwaardigheid in het primair onderwijs

*Marlies Honingh, Martijn Nolen & Margriet van der Sluis\**

De bestuurlijke functie is in juridische maar ook in praktische zin maar lastig te begrenzen. Tegen die achtergrond is bestuurlijke geloofwaardigheid voor bestuurders een relevant thema geworden. Wat maakt een bestuurder geloofwaardig? Hoe werken bestuurders daaraan? In deze bijdrage gaan we in op deze vragen en presenteren we de uitkomsten van onze kwalitatieve analyse van de wijze waarop bestuurders in het primair onderwijs betekenis en invulling geven aan hun streven naar bestuurlijke geloofwaardigheid.<sup>1</sup>

We starten met een juridische en bestuurskundige positiebepaling van onderwijsbestuurders, waarna we bestuurlijke geloofwaardigheid theoretisch duiden en empirisch bevragen bij bestuurders en schoolleiders. Op basis van de onderzoeksresultaten blijkt dat bestuurders zich vanwege de vraag om legitiemering zeer bewust zijn van de noodzaak om geloofwaardig bevonden te worden. Ook blijkt dat zij daar in hun dagelijkse interacties rekening mee houden.

## 1. De bestuurder in het onderwijs

Hoewel het primair onderwijs in Nederland een traditie kent van scholen met ouderbestuurders, geldt sinds ruim tien jaar dat het overgrote deel van de scholen in Nederland bestuurd wordt door professionele bestuurders. Dat wil zeggen personen die bezoldigd de functie bestuur vervullen en verantwoording afleggen aan interne toezichthouders<sup>2</sup>. De introductie van de scheiding tussen de bestuurlijke en toezichthoudende functie volgde op een periode van autonomievergroting en door de landelijke overheid gestimuleerde schaalvergrotingsoperaties. Grotere onderwijsorganisaties werden als professioneler en financieel stabiel beschouwd (OESO, 2016, p. 138). Voor het openbaar onderwijs geldt dat vrijwel alle gemeenteraden het bestuur en de instandhoudingsverplichting van scholen inmiddels hebben overgedragen aan verzelfstandigde stichtingen voor openbaar onderwijs

\* Dr. M.E. Honingh is universitair hoofddocent bestuurskunde aan het Institute for Management Research van de Radboud Universiteit. Mr. dr. M.F. Nolen is hoofd juridische zaken aan Tilburg University. Dr. M.E. van der Sluis is universitair docent aan de TIAS School for Business and Society.

1 Deze studie is deelproject 1 van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) gefinancierde project 'Aard en doorwerking van sturingsrelaties: de sleutel tot toekomstgericht onderwijs?', projectnummer 40.5.18400.022. Dit artikel is eind 2020 ingediend bij de redactie. Literatuur van na die tijd is niet verwerkt.

2 Wet goed onderwijs, goed bestuur. *Staatsblad* nrs. 80 en 282 (2010). 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.

Marlies Honingh, Martijn Nolen & Margriet van der Sluis

(Van Thiel & Verheij, 2013). Als gevolg van deze bestuurlijke hervormingen daalde het aantal onderwijsorganisaties in het primair onderwijs van meer dan 2700 eind jaren negentig van de vorige eeuw naar 978 in 2020. Het aantal scholen daalde van 8200 naar 6783 (Dienst Uitvoering Onderwijs, 2021). Van deze groep is 39% een eenpitter, 7% van de onderwijsorganisaties houdt twee scholen in stand, 12% drie tot vijf scholen, 15% zes tot tien scholen, 19% tussen de tien en twintig scholen, en 8% van de onderwijsorganisaties is verantwoordelijk voor twintig of meer scholen. Deze cijfers laten grote verschillen in omvang van de onderwijsorganisaties zien.

### *Juridische positionering*

De bestuurders van deze onderwijsorganisaties vertegenwoordigen de onderwijsorganisatie en zijn het aanspreekpunt van de overheid. Bestuurders vertegenwoordigen de onderwijsorganisatie in het rechtsverkeer en worden geacht hun taken als bestuurder behoorlijk te vervullen (art. 2:9 Burgerlijk Wetboek). In het geval van wanbeheer kan de minister van OCW een aanwijzing geven om maatregelen te treffen, waaronder schorsing of ontslag van de bestuurder (art. 163b Wet op het primair onderwijs). Sinds 2017 hanteert de Inspectie van het Onderwijs (IvO) een onderzoekskader dat uitgaat van ‘bestuursgericht toezicht’ (zie ook Honingh et al., 2018, 2020).

Het formele gegeven dat in juridische zin de onderwijsorganisatie de normadresstaat is en niet het bestuurlijk orgaan of de bestuurder, staat haaks op het gangbare taalgebruik waarin gesproken wordt over schoolbestuur, bestuur en bestuurder als verantwoordelijke. Met andere woorden: dit taalgebruik toont *vereenzelviging* van rechtspersoon en bestuurder(s) (vgl. Bartman, 1996). Onderwijsorganisaties en hun bestuurders worden in de dagelijkse praktijk en in het dagelijks taalgebruik dan ook al snel ‘vereenzelvigd’. Praktisch gezien zijn het ook niet onderwijsorganisaties die publiekelijk verantwoording afleggen, maar hun bestuurders. Het ‘bestuursgerichte karakter’ van het externe toezicht, de bijbehorende gerichtheid op het bestuurlijk functioneren en de bestuurlijke kwaliteitszorg vormen uitingen van deze vereenzelviging (Bokhorst et al., 2018). Deze vereenzelviging van onderwijsorganisaties en hun bestuurders in wetgeving, beleid en overheidshandelen heeft in de praktijk een verdergaande betekenis. Dit komt omdat ook het voor de bestuurder relevante juridisch kader *verpersoonlijkt* is en daarmee meer direct op de persoon is gericht (Nolen, 2017b; Timmerman, 2005). De toename van het aantal wettelijke zorgplichten, de fijnmazigheid daarvan en de hoge maatschappelijke verwachtingen maken tezamen dat het materiële karakter van de externe verantwoording is toegenomen en onderwijsorganisaties en hun bestuurders eerder aangesproken kunnen worden op het bestuurlijk functioneren (Nolen, 2017a).

### *Bestuurskundige en onderwijskundige positionering*

In literatuur over onderwijsbestuur treffen we nadere uitwerkingen aan van het besturen, maar ook dan valt op dat de taken van onderwijsorganisaties en hun bestuurders niet of nauwelijks geoperationaliseerd worden of begrensd zijn. Specifiek toegespitst op het primair onderwijs onderscheidt de Commissie Meurs (2013) de *bestuurlijke taak, het bestuurlijk vermogen en de bestuurlijke opgave*. De kern van de bestuurlijke taak bestaat volgens de commissie uit: het waarborgen van de onder-

wijskwaliteit, het strategisch positioneren van de organisatie, een stevige verbinding met stakeholders onderhouden, het financieel beleid en beheer van de onderwijsorganisatie bewaken en versterken en de bedrijfsvoering op orde hebben en het vormgeven van goed werkgeverschap. Wanneer we dat meer organisatorisch bezien, lezen we definities als: 'Van bestuurders wordt verwacht dat zij aandacht besteden aan goed onderwijs, de belangen van stakeholders afwegen en zorg dragen voor een professioneel besluitvormingsproces.' Wat dit precies omvat, is niet eenduidig weer te geven. Ook de nieuwe code goed bestuur voor het PO (2020) weerspiegelt dit. De code is gericht op het stimuleren van dialoog en reflectie en in mindere mate op concrete en formele aspecten van het besturen. Reezigt et al. (2019) richten zich vanuit de onderwijskunde op de rol van bestuurders in relatie tot onderwijskwaliteit. Zij geven aan dat bestuurders over het vermogen moeten beschikken om onderwijskwaliteit te monitoren en te verbeteren en daarnaast sociale relaties binnen en buiten het bestuur dienen te realiseren. Honingh en Stevenson (2020) analyseerden adviezen van de Onderwijsraad over besturen en constateerden dat in de adviezen tussen 2007 en 2020 er in 53 hoedanigheden van schoolbestuurders gesproken wordt om aan te geven wat we van onderwijsorganisaties en/of hun bestuurders mogen verwachten. Hoewel een nadere clustering van deze 53 rollen mogelijk is, roept deze analyse toch de vraag op of de bestuurlijke taak te begrenzen is.

Op basis van de juridische, bestuurskundige en onderwijskundige definiëring zien we dat in het komen tot een omvattende heldere definiëring van wat een goede bestuurlijke taakvervulling omvat, een probleem schuilt. Dumoulin (2019) stelt vast dat wetgever, beleidsmakers en betrokkenen moeite hebben om objectief vast te stellen wat de taak van een bestuurder precies behelst; en wanneer een bestuurder die taak behoorlijk of goed vervult.

De juridische *vereenzelviging* van bestuurders met hun onderwijsorganisatie, het toenemende materiële karakter van de externe verantwoording en het normatieve aspect van een goede taakinvulling maken het bestuurlijk werk meer *persoonlijk* (zie ook Wijnsma et al., 2020). Daarmee stellen we vast dat de waardering mede afhankelijk is geworden van de persoonlijke legitimiteit van de bestuurder (zie ook Bijloos, 2019). Het bestuurlijk werk en de bijbehorende waardering zijn bovendien contextgebonden (Bijloos, 2019; Lange, 2004) en soms sterk afhankelijk van incidenten. Het is in dit licht duidelijk dat bestuurders bestuurlijke geloofwaardigheid nodig hebben om te kunnen opereren. Bijloos (2019) gebruikt hiervoor de term 'license to lead'. Uit de media hebben we beelden voor ogen dat het snel kan gaan met bestuurders. Bekend is de publieke druk die ontstond op de bestuurders van LVO om af te treden nadat er bij VMBO Maastricht sprake bleek van problemen met de examens. De bijbehorende vertrouwensvraag wordt snel en in het openbaar

Marlies Honingh, Martijn Nolen & Margriet van der Sluis

gesteld.<sup>3</sup> Gegeven de ontwikkeling van het juridisch kader en de maatschappelijke verwachtingen van bestuurders stellen we hier daarom de volgende vraag: *Wat is de betekenis en wat is de invulling van het begrip bestuurlijke geloofwaardigheid in het primair onderwijs en hoe geven bestuurders hier in de praktijk vorm aan?*

## 2. Bestuurlijke geloofwaardigheid

Geloofwaardigheid gaat over het hebben van draagvlak, een *license to lead*. Van den Brink en De Graaf (2015) hanteren de werkdefinitie uit het onderzoeksprogramma van de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur: ‘Geloofwaardigheid ontstaat indien producten, processen of gedragingen aan de zijde van het bestuur een overtuigend antwoord geven op belangen, waarden of verwachtingen aan de zijde van het publiek’ (p. 151). In deze werkdefinitie staat een interactief proces centraal, waarin percepties, verwachtingen en waarden een belangrijke rol spelen. Kouzes en Posner (1993) noemen relevante variabelen en stellen dat het gaat over het nakomen van beloften, je woord houden, eerlijkheid, uitdagen, inspireren en coachen. In de theorie van Argyris en Schön (1978) gaat het er dan om dat je zogenoemde *espoused theory*, dat wat je zegt belangrijk te vinden, in lijn is met je *theory in use*, dat wat anderen daarvan in je gedrag terugzien. Populairder gezegd hebben we het dan over *walk the talk* en *practice what you preach*.

In de context van onderwijsorganisaties en hun bestuurders is het noodzakelijk om de term ‘het publiek’ in de werkdefinitie van Van den Brink en De Graaf (2015) nader te preciseren. Het publiek (lees: de stakeholders) van de bestuurder bestaat in het PO uit actoren in de lokale en bestuurlijke gemeenschap en is – net als bij organisaties in andere maatschappelijke sectoren – divers. Het gaat, naast het ministerie van OCW (de financier) en extern toezicht van de Inspectie van het Onderwijs, op zijn minst om de Raad van Toezicht, directeuren/schoolleiders, leerlingen en ouders, (mede)zeggenschapsorganen, leerkrachten, andere onderwijsorganisaties, partners in samenwerkingsverbanden, collega-bestuurders, sociale partners, de PO-raad, organisaties voor vervolgonderwijs en lokale samenwerkingspartners in de jeugdzorg of kinderopvang, alsook lokale en regionale overheden. Dit betekent dat eisen en verwachtingen geformuleerd worden in de politieke en maatschappelijke omgeving van onderwijsorganisaties en dat uiteenlopende probleemdefinities en bijbehorende oplossingsrichtingen onderdeel uitmaken van het publieke debat en de bestuurlijke puzzel.

3 Zie voor voorbeelden uit de praktijk van het externe toezicht de volgende (inspectie)rapporten waarin de vertrouwensvraag expliciet wordt gesteld: IvhO, *Rapport van bevindingen Inspectie van het Onderwijs over bestuurlijk handelen VAHON*, 11 juli 2019, p. 10; Auditdienst Rijk, *Onderzoeksrapport: Het handelen van de Inspectie van het Onderwijs bij het toezicht op het VMBO Maastricht: De examen-crisis beheerst?*, Den Haag, 10 december 2018; IvhO, *Onderzoek bestuurlijk handelen ROC West-Brabant AOC Prinsentuin college*, 27 juni 2017, p. 8-9; IvhO, *Definitief rapport Cyberaanval Universiteit Maastricht (21PJ)*, Utrecht mei 2020, p. 4 en 38; IvhO, *Definitief rapport 4JOB Stichting Islamitisch Onderwijs*, Utrecht 29 mei 2019, p. 2 en 10; IvhO, *Definitief tussenrapport herstelonderzoek 4JOB Stichting Islamitisch Onderwijs*, Utrecht 1 september 2020, p. 2; IvhO, *SKOSABA Specifiek (herstel) onderzoek Bestuurlijk handelen*, Utrecht, 8 oktober 2020; IvhO, *Tussentijds onderzoek naar de voortgang van het hersteltraject bij Cheider*, Utrecht 12 augustus 2019, p. 4.

Geloofwaardigheid is een normatief, relationeel en subjectief construct (vergelijk Bijloos, 2019). Tegen de achtergrond van het feit dat het gaat om specifieke situaties en percepties van verschillende groepen betrokkenen, is het niet mogelijk te spreken van een universele norm van geloofwaardigheid (zie ook Lange, 2004, 2014; Wijnsma et al., 2020). De aanwezigheid van verschillende soorten stakeholders maakt dat bestuurders te maken hebben met meervoudigheid in uitingen en informatiebehoefte rond belangen, waarden en/of verwachtingen van het onderwijs en het handelen van de bestuurder.

Relevant is ook dat de beoordeling van geloofwaardigheid, zoals Lange (2004; 2014) opmerkt, sterk gekleurd wordt door diezelfde verwachtingen, verwachtingspatronen, bestaande verstandhouding en belangen (vgl. ook Wijnsma et al., 2020). Het is dus geen stabiele eigenschap van een persoon, maar een attribuut dat emergeert uit relaties. Met andere woorden: wat geloofwaardigheid als criterium is en welk belang eraan gehecht wordt, ontstaat uit interacties die contextgebonden zijn en emoties en interpretaties van betrokkenen omvatten; zij zijn het ook die de *espoused theory* van de bestuurder al dan niet in diens *theory in use* terug (denken te) zien. Het kan om subtiele verschillen tussen die twee gaan, maar de gevolgen van een waargenomen verschil kunnen groot zijn. Geloofwaardigheid komt – net als vertrouwen – te voet en gaat te paard. Zeker bij bestuurlijke crises is zichtbaar dat de omgeving van de bestuurder niet alleen kijkt naar wat de bestuurder heeft gedaan, maar ook naar wat hij/zij achteraf gezien had moeten doen of heeft nagelaten (Bijloos, 2019).

Een gebrek aan geloofwaardigheid van individuele bestuurders wordt vaak ook pas zichtbaar en voelbaar als het eigenlijk al te laat is (Van Montfort, 2015; Wijnsma et al., 2020). We noemden in deze context al het voorbeeld van LVO. Juist in situaties van onrust of crises waarin elkaar versterkende of juist conflicterende eisen en verwachtingen spelen, is het de vraag wat de organisatie en de omgeving verlangen van de bestuurder en vooral wat er door de bestuurder (direct of indirect) gedaan wordt om bestuurlijke geloofwaardigheid te behouden (zie Lange, 2004; Wijnsma et al., 2020). Vanwege de rol die percepties kunnen spelen in het ervaren van geloofwaardigheid, is het begrijpelijk dat er een neiging is om harde indicatoren aan te grijpen. Zo signaleert Strikwerda (2014) op bestuurlijk niveau de neiging om te sturen op meetbare output (vergelijk Van Thiel & Leeuw, 2002), op ‘conformance kwaliteit’ in plaats van op ‘performance kwaliteit’, de neiging om jaarrekeningen centraal te stellen in plaats van maatschappelijke resultaten, en om gericht te zijn op belangen en wensen van financiers in plaats van de brede missie van de instelling. ‘Hard’ staat hier voor ‘eenduidig’; het werken met zogenaamde harde criteria is daarmee te bezien als poging om dubbelzinnigheid te reduceren. Wat uit het oog verdwijnt, is dat deze strategie en de daarbij horende criteria – net zo goed als andere strategieën en daarbij horende criteria – keuzes zijn, die ook anders gemaakt hadden kunnen worden. We opereren in wat Simon (1957) een context van *bounded rationality* noemt, selecties van de werkelijkheid die we maken doordat er meer informatie is dan wij kunnen verwerken, we alle alternatieven en hun consequenties niet kunnen zien, en altijd binnen beperkte tijd onze beslissingen moeten nemen. Het ‘bounded’ of beperkte aspect van onze rationaliteit verdwijnt uit het

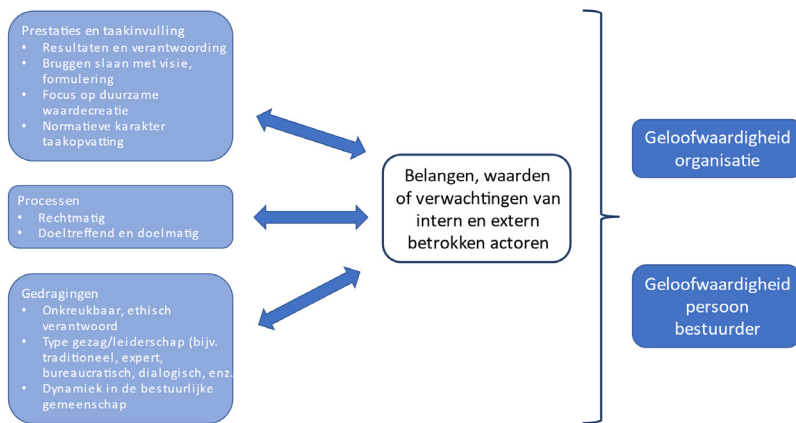
Marlies Honingh, Martijn Nolen & Margriet van der Sluis

zicht bij het werken met harde criteria, maar blijft in de dagelijkse praktijk een rol spelen; wij kunnen nu eenmaal niet alles overzien.

### 3. Hoe ontstaat bestuurlijke geloofwaardigheid?

De werkdefinitie van geloofwaardigheid van Van den Brink en De Graaf (2015) bevat vier invalshoeken, die verdere uitwerking en verdieping behoeven. Het gaat allereerst om (1) het relationele karakter van geloofwaardigheid in een context van (2) meervoudigheid omdat het zowel gaat om reacties op producten, processen als gedragingen. Die reacties, of beter gezegd interacties, worden gevoed door belangen, waarden en verwachtingen. Dit impliceert dat geloofwaardigheid (3) een dynamisch concept is waarvan de uitkomst keer op keer onzeker is en zowel (4) betrekking kan hebben op de organisatie als entiteit (inclusief het presteren van de organisatie en de binnen die organisatie heersende cultuur) alsook op de personen die onderdeel uitmaken van 'het bestuur' en hun onderlinge verhouding. In figuur 1 brengen we deze invalshoeken inzichtelijk samen waarbij we de prestaties en taakinfilling, processen en gedragingen nader uitwerken aan de hand van een samsenspel van criteria en handvatten voor de kwaliteit van het (openbaar) bestuur en de integriteit van de organisatie (Bovens et al., 2017; Soeharno, 2018), de kwaliteit van het bestuurlijk orgaan (Kouzes & Posner, 1993; Lange, 2004), leiderschap en samenwerking in teamverband, taakverfilling en gedrag (Covey, 1992; Wagner & Harter, 2006; Van de Loo, 2014; Tonkens, 2016; Winter, 2017, 2018; Perquin-Deelen, 2019). Deze nadere uitwerking laat ook zien dat het niet eenvoudig is om geloofwaardigheid concreet te objectiveren of in normen te vatten. Geloofwaardigheid heeft een normatieve en moreel-ethische component en krijgt mede vorm in interpretaties van het gedrag van organisaties en hun bestuurders door intern en extern betrokken actoren.



**Figuur 1** Bestuurlijke geloofwaardigheid

Bronnen: Lange, 2004; Jansen et al., 2012; Tonkens, 2016; Bovens et al., 2017; Winter, 2018.

Figuur 1 maakt duidelijk dat zowel aantoonbare prestaties, de taakinvinging, de vormgeving van processen als de gedragingen van de persoon van de bestuurder een grote rol spelen in verwerving en behoud van bestuurlijke geloofwaardigheid. Het is dan ook aannemelijk dat onderwijsbestuurders zich hier terdege van bewust zijn. Zowel in de context van het openbaar bestuur als voor grotere beursgenoteerde ondernemingen kennen we hier voorbeelden van. Het kan dan ook gaan om reputatiemanagement, een bovenmatige focus op interne audits, conformisme, verantwoordingsaversie en politieke benoemingen op strategische functies (Winter, 2017; Bovens et al., 2017, p. 292; Merendino & Sarens, 2020). De Onderwijsraad concludeerde in 2016 al dat de (externe) eisen die gesteld worden aan bestuurders in het hoger onderwijs, remmend kunnen werken voor ontwikkelingen in de organisatie en niet per definitie ondersteunend zijn aan de kwaliteit van het primaire proces. De vraag die wij in dit onderzoek stellen, is of en op welke wijze het streven naar bestuurlijke geloofwaardigheid door bestuurders in het primair onderwijs vorm krijgt. Zien we hier ook vergelijkbare reacties en handelwijzen van bestuurders?

#### 4. De sleutelpositie van schoolleiders

Onder meer het werk van Lange (2004, 2014) benadrukt dat interne partijen en in het bijzonder het tweede echelon in een organisatie van groot belang zijn in het streven naar bestuurlijke geloofwaardigheid. Het tweede echelon bestaat in het primair onderwijs vooral uit schoolleiders (directeuren). Het is bekend dat schoolleiders een 'sleutelpositie' hebben in scholen en onderzoek toont keer op keer dat schoolleiders van grote betekenis zijn voor de onderwijsresultaten (bijvoorbeeld Leithwood et al., 2008; Onderwijsraad, 2018; Leithwood et al., 2019). Bovendien

zijn schoolleiders degenen die voor verbinding zorgen tussen hun school en andere scholen en de bestuurder(s). Hoewel de positie van een schoolleider binnen de eigen school wettelijk benoemd is, handelt de schoolleider formeel altijd in naam van het bestuur van de onderwijsorganisatie. Uit de onderwijswet- en regelgeving volgt dat bestuurders geacht worden schoolleiders professionele autonomie te gunnen. Maar in de praktijk is die autonomie dikwijls begrensd omdat bestuurders en niet de schoolleiders verantwoording afleggen over de onderwijskwaliteit. Schoolleiders leggen slechts intern verantwoording af aan de bestuurder(s) over de onderwijskwaliteit en zijn in arbeidsrechtelijke zin werknemer met de daarbij behorende arbeidsrechtelijke rechtsbetrekking. Op het moment dat de bestuurder extern verantwoording dient af te leggen, is het noodzakelijk dat hij/zij voldoende zicht heeft op de onderwijskwaliteit en op het functioneren van individuele scholen en hun schoolleiders. Een voorwaarde hiervoor is een adequaat functionerende interne dialoog tussen schoolleiders en hun bestuurder(s), zowel in formele en informele ontmoetingen als via rapportages (Hanson, 2001). We hebben het dan over feedbackloops en informatiestromen op basis waarvan over en weer (bij)gestuurd kan worden. Daarmee wordt duidelijk dat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid in de relatie tussen bestuurders en schoolleiders. Dit brengt ons wederom bij de kwaliteit van de interne relaties tussen bestuurders en schoolleiders(s).

Opvallend genoeg voorziet de onderwijswet- en regelgeving niet in de regeling van de uitoefening van taken en bevoegdheden door schoolleiders op bovenschoolsniveau of op het niveau van de onderwijsorganisatie (zie Nolen et al., 2020). Daarmee ontbreekt het ook aan regelingen en een wettelijk kader voor bovenschoolse bestuurlijke gemeenschappen binnen de onderwijsorganisatie.

De sleutelpositie van schoolleiders ten aanzien van de uitkomsten in het onderwijs maakt dat bestuurlijke geloofwaardigheid verlangt dat bestuurders een adequate arbeidsverhouding hebben met hun schoolleiders en dat bestuurders ook op hen kunnen bouwen; én andersom. Onderwijsbestuurders zijn afhankelijk van het tweede echelon, en schoolleiders op hun beurt zijn afhankelijk van hun bestuurders in de hoedanigheid van werkgever en bestuurder.

## 5. Kwalitatieve studie: methode, dataverzameling en responsgroep

Om onze onderzoeksvraag naar de betekenis van bestuurlijke geloofwaardigheid te beantwoorden, hebben we een exploratieve kwalitatieve studie opgezet. We hebben in 2019 semigestructureerde interviews afgenomen met tien bestuurders en vijftien schoolleiders in acht onderwijsorganisaties die tien tot dertig scholen in stand houden. De respons laat een redelijke spreiding tussen landelijke, stedelijke en grootstedelijke ligging van de organisaties zien en die spreiding geldt ook wat betreft de denominaties. Om er zeker van te zijn dat bij de deelnemende onderwijsorganisaties geen bijzonderheden speelden, zijn – zoals in de inclusiecriteria geformuleerd – direct voorafgaand aan de interviews de statuten, de meest recente (bestuursgerichte) onderzoeksrapporten van de Inspectie van het Onderwijs, de



meest recente versie van het openbare beleidsplan en jaarverslag, en – waar openbaar – de managementstatuten bestudeerd.

Analyse van deze beleidsdocumenten bevestigde dat in de totale steekproef op dat moment sprake was van een gezond financieel beheer, dat de kwaliteit van het onderwijs naar het oordeel van de Inspectie van het Onderwijs op vrijwel alle in stand gehouden scholen ten minste voldoende was, dat de bestuurlijke kwaliteitszorg voldoende was beoordeeld door de Inspectie van het Onderwijs, en dat er geen sprake was van bijzondere omstandigheden, actuele misstanden of bestuurlijke crises die aanleiding gaven tot prangende zorgen over de bestuurlijke of financiële continuïteit van de onderwijsorganisaties of de kwaliteitszorg.<sup>4</sup> De interviews zijn door twee onderzoekers afgenomen aan de hand van een semigestructureerde opzet. De interviews zijn opgenomen en vervolgens getranscribeerd. De transcripten zijn door de onderzoekers zowel gesloten als open gedoceerd in Atlas-Ti en vervolgens door de onderzoekers samen geanalyseerd.

## 6. Responsgroep

In tabel 1 bieden we inzicht in de beschrijvende karakteristieken van de respondenten. Duidelijk is dat vier van de acht organisaties een collegiaal bestuur hebben (C1, C3, C4 en C8; C staat voor casus). Bij C3 en C4 is sprake van gelijkwaardig opererende bestuurders en zijn beide bestuurders in een tweegesprek geïnterviewd. Bij alle andere onderwijsorganisaties (ook de tweehoofdige; C1 en C8<sup>5</sup>) spraken we de voorzitter. De uitspraken van bestuurders duiden we per casus met CB en het nummer van de casus. Voor de schoolleiders hanteren we CSL en het nummer van de casus.

4 Bij één onderwijsorganisatie bleek tijdens het interview dat eerder wel sprake was geweest van interne zorgen om de financiën (C1). Deze zorgen waren op het moment van dataverzameling en interview niet langer aan de orde, wat in lijn was met het positieve oordeel begin 2019 van de Inspectie van het Onderwijs over de kwaliteit van het bestuurlijk handelen en financieel beheer bij deze onderwijsorganisatie.

5 Bij C1 en C8 was de tweede bestuurder vooral gericht op de portefeuilles financiën, huisvesting, ICT en HR-diensten.

Tabel 1 Respons

Casus en respondenten	Aantal bestuurders	Bestuursmodel	Sturingsfilosofie	Aantal scholen	Directeur met integrale verantwoordelijkheid	Directeur met bovenschoolse <sup>28</sup> verantwoordelijkheid
<b>C1 (stedelijk)</b> CB1, CSL1	2 (herkenbare voorzitter)	RvT	Professionele ruimte	28	Eigen school of meerdere scholen	Soms
<b>C2 (landelijk)</b> CB2, CSL2	1	RvT	Gedeeld leiderschap	13	Primair eigen school	Ja
<b>C3 (landelijk)</b> CB3, CSL3	2 (gelijkwaardig)	RvT	Gedeeld leiderschap binnen kaders	26	Eigen school of meerdere scholen	Soms
<b>C4 (stedelijk)</b> CB4, CSL4	2 (gelijkwaardig)	RvT	Gedeeld leiderschap (situatueel en binnen kaders)	16	Eigen school	Soms
<b>C5 (groot-stedelijk)</b> CB5, CSL5	1	RvT	Professionele ruimte / Gedeeld leiderschap	20	Eigen school	Nee
<b>C6 (landelijk en stedelijk)</b> CB6, CSL6	1	RvT	Gedeeld leiderschap binnen kaders	14	Eigen school	Ja
<b>C7 (landelijk en stedelijk)</b> CB7, CSL7	1	RvT	Gedeeld leiderschap binnen kaders	17	Eigen school of meerdere scholen	Soms
<b>C8 (landelijk)</b> CB8, CSL8	2 (herkenbare voorzitter)	RvT	Gedeeld leiderschap binnen kaders	19	Eigen school	Ja

In tabel 1 doelen we met bovenschools op een organisatiebrede taak of verantwoordelijkheid en niet op een cluster van scholen of clusterdirecteur.

Eén bestuurder opereert in de G4 en heeft meer dan de anderen te maken met gemeentelijke afspraken en intensieve samenwerking met collega-bestuurders binnen die context (C5). Vier andere bestuurders noemen expliciet het intensieve contact dat zij in de regio hebben met collega-bestuurders (C3, C4, C7 en C8). Bij drie onderwijsorganisaties geven schoolleiders nadrukkelijk aan dat zij of collega's verantwoordelijkheid dragen voor een cluster van scholen met op hun beurt eigen schoolleiders (C1, C3 en C7). Bij drie andere onderwijsorganisaties zien we dat schoolleiders bovenschoolse thematische verantwoordelijkheden hebben (C2, C6 en C8). Zij zijn bijvoorbeeld voorzitter of lid van interne werk- of projectgroepen. Ook wordt uit de documentanalyse duidelijk dat de meeste bestuurders gewend zijn schoolleiders intensief te betrekken bij bovenschoolse vraagstukken van inhoudelijke aard. Alle onderwijsorganisaties maken gebruik van een directeurenoverleg of -beraad tussen bestuurder(s) en schoolleiders, waarin overleg plaatsvindt over strategische beleidsvorming, afstemming en/of uitvoering. In drie onderwijsorganisaties (C1, C3 en C7) maken niet alle schoolleiders deel uit van dit type overleg. Op basis hiervan zien wij bevestigd dat de lokale en regionale context waarin de bestuurders functioneren, sterk van elkaar kunnen verschillen. Ook zien we dat in de praktijk schoolleiders op een bovenschoolse positie functioneren.

Uit analyse van de documenten valt op dat zeven van de acht onderwijsorganisaties gedeeld leiderschap noemen, waarvan twee heel expliciet (C4 en C5). Vijfmaal wordt dit gekoppeld aan organisatiebrede kaders (C3, C4, C6, C7 en C8). Eén onderwijsorganisatie noemt de professionele autonomie van de schoolleider als vertrekpunt (C1) en een tweede onderwijsorganisatie verbindt het uitgangspunt van professionele autonomie direct aan de filosofie van gedeeld leiderschap (C5). Voorgaande beschrijvende karakteristieken geven al enig zicht op de meervoudigheid in de onderlinge contacten, het overleg en de afstemming, interne taakverdeling en interne verantwoording tussen bestuurders en schoolleiders.

## 7. Resultaten

In de interviews is allereerst aan de bestuurders (aangeduid met CB) gevraagd wat zij verstaan onder bestuurlijke geloofwaardigheid. Vervolgens is hen gevraagd naar het belang van bestuurlijke geloofwaardigheid, of en hoe zij bestuurlijke geloofwaardigheid nastreven en welke rol het tweede echelon daarbij speelt. Aan schoolleiders (aangeduid met CSL en nummer) hebben we de vraag voorgelegd op welke manier bestuurlijke geloofwaardigheid in hun ogen toe- of afneemt.

## 8. Wat verstaan bestuurders onder bestuurlijke geloofwaardigheid?

Voor bestuurders gaat bestuurlijke geloofwaardigheid over consistent zijn en aan verschillende partijen kunnen uitleggen wat je doet. *'Het is zeggen wat je doet en doen wat je zegt'* (CB1, CB2, CB3, CB6, CB7, CB8). Enkele bestuurders relateren die consistentie direct aan de bestuurlijke visie of de kernwaarden en doelen van de onderwijsorganisatie (CB1, CB4, CB5, CB7 en CB8): *'Bestuurlijke geloofwaardigheid heeft voor mij ook te maken met dat je voortdurend refereert aan je missie, wat je wilt*

Marlies Honingh, Martijn Nolen & Margriet van der Sluis

*bereiken*' (CB4). *'Mensen moeten weten wat ze aan onze organisatie hebben. Mijn "ja" moet ja zijn en mijn "nee" nee. En zonder dat ik star moet zijn hè'* (CB6). Bestuurders geven aan dat het doen wat je zegt, gaat om het uitleggen en het verantwoorden van wat je doet (CB3). *'Je moet gewoon steeds het waarom uitleggen. Dus voor mij is het uitleggen en verantwoorden van wat je doet'* (CB6).

Consistent zijn en het kunnen uitleggen van beslissingen is volgens bestuurders zowel een interne als een externe aangelegenheid. Wel verschillen bestuurders in hun eigen opvattingen over de balans en relevantie van die interne en externe geloofwaardigheid. Zo geven drie bestuurders aan dat het in gelijke mate gaat om interne en externe geloofwaardigheid (CB1, CB4, CB6): *'Het kan toch niet zo zijn dat ik voor de een meer of minder geloofwaardig kan zijn'* (CB1). *'Moet wel van standpunt willen veranderen, maar dan ook zeggen van: oh, nou bij nader inzien. Hé, dat is met mijn samenwerkingspartners, dat is met de gemeente, dat is met de pers en dat is met het eigen personeel'* (CB6). *'Het gaat om alle lagen, intern en extern steeds weer consistent zijn naar iedereen'* (CB4). Terwijl een andere bestuurder aangeeft dat interne geloofwaardigheid de basis is die voorafgaat aan externe geloofwaardigheid. *'Als de interne relatie niet op orde is, dan is al het andere zinloos'* (CB5).

## 9. Het belang van bestuurlijke geloofwaardigheid en hoe dit wordt nagestreefd

Bestuurders erkennen het belang van bestuurlijke geloofwaardigheid voor hun positie en ook voor hun slagkracht. De eigen positie wordt niet als vanzelfsprekend ervaren. Een bestuurder geeft aan zichzelf heel bewust de vraag te stellen: *'Ben ik nog van toegevoegde waarde, kan ik deze organisatie verder helpen?'* (CB8) Want zo blijf je scherp. Daar horen dan gesprekken bij met mensen uit de bestuurlijke gemeenschap. *'Bijvoorbeeld gesprekken met je senior staf, om steeds te toetsen van: hoe zit het en zijn we op weg?'* (CB8) Ook gaat het om het bespreken van dilemma's, bijvoorbeeld over de vraag wat het juiste moment is om te interveniëren. *'Immers, een interventie kan zowel versterken als verzwakken'* (CB6). Eén bestuurder geeft aan dat het zonder geloofwaardigheid lastig wordt om dingen gedaan te krijgen in de organisatie. *'De mate waarin iets geaccepteerd wordt door schoolleiders, dat hangt heel erg af van hoe geloofwaardig ze je vinden. Als je weinig weet van onderwijs, of als je onbetrouwbaar bent, of als ze het gevoel hebben dat jij ze niet kent, dan neemt je geloofwaardigheid heel erg af'* (CB5).

De bestuurders besteden nadrukkelijk aandacht aan zaken die maken dat je geloofwaardig bent en blijft. Logischerwijs noemen bestuurders daarbij het consistent blijven als belangrijke voorwaarde voor het behouden van bestuurlijke geloofwaardigheid (CB1, CB2, CB5, CB7). Ook gaat het om voortdurend blijven afstemmen wat je doet op je omgeving. Bestuurders (CB1, CB2, CB7 en CB3) geven bijvoorbeeld aan dat schoolleiders verschillen in de betrokkenheid die zij verwachten van hun bestuurder. Wanneer je daar goed op inspeelt en passend handelt, neemt je geloofwaardigheid toe. Tegelijkertijd gaat het ook om werkgeverschap en leidinggeven door je verantwoordelijkheid te nemen en grenzen aan te geven (CB1, CB3).

*‘Het is natuurlijk altijd een wisselwerking tussen pressure en love. Aan de ene kant wil je zorgen voor je mensen. Wil je met ze meedenken, wil je ze helpen, ondersteunen etc. Aan de andere kant, er moet wel gewoon kwaliteit geleverd worden’* (CB1).

Het werken aan bestuurlijke geloofwaardigheid zien bestuurders als een dagelijks onderdeel van hun vak. *‘Ik probeer elke dag zo te handelen dat mensen die waarden in mijn handelen herkennen’* (CB1). Bestuurders voelen zich soms kwetsbaar (CB2, CB5, CB8), maar zien dat ook als een vanzelfsprekend onderdeel van hun rol als bestuurder. *‘Het betekent dat je je constant bewust blijft van je integriteit. Dat je je verhaal kunt blijven vertellen en dat je denkt: oké, besluiten die ik neem, zijn zorgvuldig gebeurd en integer. Dus ik vind die kwetsbaarheid ook wel een voordeel. En ik maak me er ook niet zo druk om’* (CB8).

## 10. Wat is de rol van het tweede echelon?

Uit de analyses blijkt dat bestuurders veel oog hebben voor de relatie en positie van het tweede echelon (de schoolleiders), en dat zij daar ook vorm aan geven in de wijze waarop verantwoording vorm krijgt en in hun opstelling. Een aantal bestuurders geeft hun schoolleiders een grotere bestuurlijke bovenschoolse rol. *‘We betrekken de directeuren heel nauw, ook bij de beleidsvorming. Directeuren stellen het op prijs dat ze op die manier betrokken worden. Ze voelen zich gehoord. Er wordt gebruik gemaakt van hun expertise.’* (CB3). Bestuurders doen dit omdat zij de gevaren van alleenheersers zien (CSL1), omdat zij draagvlak of eigenaarschap willen genereren (CB1, CB2, CB3, CB6, CB8) of omdat zij geloven dat dit de kwaliteit van het onderwijs helpt verbeteren (CB5). Als relevant hierbij wordt ook de band tussen de bestuurder en de schoolleiders benoemd en zijn/haar gerichtheid op teamvorming (CSL2), draagvlak en resultaat, alsook het wel of juist gelijk benaderen van scholen en schoolleiders (CB1, CSL1, CB3, CB4, CSL5, CSL7). Het gaat ook om het zorgen voor verbindingen tussen de lagen en gremia. Zo zien we dat een bestuurder schoolleiders meeneemt naar vergaderingen met de RvT (CB2) en dat schoolleiders (CSL2) in die organisatie ook andere schoolleiders uitnodigen wanneer de RvT op schoolbezoek komt.

## 11. Hoe kijken schoolleiders naar bestuurlijke geloofwaardigheid?

Uit de respons blijkt dat waar bestuurders in meer abstracte termen over geloofwaardigheid spreken, schoolleiders vaak verwijzen naar concrete momenten en situaties waarin zij hun bestuurder juist wel of juist niet geloofwaardig vonden. Een van de schoolleiders geeft aan dat het gaat om de manier waarop je de bestuurder ziet acteren in elke groepering van de school (CSL1). Een andere schoolleider trekt het breder en kijkt ook meer buiten de eigen organisatie (CSL2) en geeft aan dat die geloofwaardigheid eigenlijk zoiets is als hoe de schil naar je kijkt. Die schil bestaat uit mensen binnen de organisatie, maar ook buiten de organisatie. De aspecten die schoolleiders van belang vinden voor geloofwaardigheid, hebben te maken met inhoudelijke en zakelijke kennis van de bestuurder (CSL2, CSL5). Als een bestuurder weinig weet van onderwijs, neemt zijn geloofwaardigheid af.

Marlies Honingh, Martijn Nolen & Margriet van der Sluis

Naarmate de voorbeelden die schoolleiders aandragen concreter worden, blijkt de relatie met de (maatschappelijke) doelstelling van de onderwijsorganisatie op de achtergrond te raken. Het gaat in de voorbeelden om aspecten die verwijzen naar (team)leiderschap en werkgeverschap. Bestuurlijke geloofwaardigheid wordt bijvoorbeeld verbonden met uitdagen en stimuleren (CSL7) doortastendheid (CSL3), openheid (CSL5), het kunnen doorpakken wanneer het nodig is (CSL4) en het reflecteren wanneer het anders loopt dan gedacht, want als je dat niet kunt, gaat het mis (CSL8). *'Als je een goed verhaal hebt en je goede argumenten hebt, dan is het altijd goed eigenlijk. Dan kan iets toch niet zo uitpakken als dat we gedacht hadden. Als je er maar een verhaal bij hebt. Je moet niet dingen een beetje wazig gaan maken of de boel de boel laten. Dat wordt niet gewaardeerd'* (CSL3). Ook worden de persoon en de kwaliteit van de relatie met de bestuurder veelvuldig genoemd (CSL1, CSL3). Meerdere schoolleiders verbinden de geloofwaardigheid van de bestuurder ook sterk aan coaching en de steun die zij ervaren op lastige momenten en als ze er zelf niet uitkomen (CSL1, CSL3, CSL4, CSL7, CSL2 en CSL8). Zo wordt van bestuurders verwacht dat ze ondersteunen bij crisissituaties *'Als die crisismomenten er zijn, dan voelen ze dat goed aan. Anders kan het soms wel even duren voordat je een berichtje terug krijgt maar dan zijn ze er en maken ze de agenda leeg. Ik denk dat een bestuurder dat ook moet doen'* (CSL3). Of: *'Een bestuurder moet voor mij komen staan als dat nodig is'* (CSL8). Een van de schoolleiders geeft ook aan dat ze niet zou kunnen werken voor iemand voor wie ze geen respect heeft (CSL2).

Schoolleiders herkennen het beeld dat de bestuurder hen meer betreft bij bovenschoolse thema's (C1, C2, C3, C4, C5, C6, C8). Wanneer we schoolleiders vragen wat zij daarvan menen te zien en merken, dan benoemen zij aspecten van (team)leiderschap zoals het krijgen van autonomie (CSL7), het ervaren van ruimte om samen te sparren (CSL7) of de bestuurder die in het directieoverleg zelf vraagt om feedback (CSL2). Slechts één van de schoolleiders met bovenschoolse bestuurlijke taken (CSL4) geeft aan dat zij in die externe samenwerking met anderen merkt dat de geloofwaardigheid van de bestuurder relevant is om afspraken te kunnen maken.

## 12. Analyse en conclusie

Uit de empirie blijkt dat bestuurders voor zichzelf duidelijke beelden hebben van het begrip 'bestuurlijke geloofwaardigheid' en dat zij de noodzaak voelen om geloofwaardig bevonden te worden. De respondenten menen dat bestuurlijke geloofwaardigheid van belang is in relatie tot intern en extern betrokken actoren. In het onderlinge contact tussen bestuurders en schoolleiders speelt bestuurlijke geloofwaardigheid een belangrijke rol. Het gaat dan om aantoonbare prestaties, maar juist ook om consistentie en gedragingen van de persoon van de bestuurder.

Bestuurders geven aan daar in hun dagelijkse interacties rekening mee te houden en hun positie niet als vanzelfsprekend te zien. Dit wordt duidelijk wanneer zij zeggen continu bij hun interne en externe omgeving te toetsen of ze het juiste



doen. Daarmee illustreren bestuurders het relationele en subjectieve karakter van het geloofwaardigheidsconcept zoals dat uit de theorie naar voren kwam.

Als het gaat om de vraag hoe je geloofwaardigheid kunt verwerven, leggen bestuurders en schoolleiders beiden de nadruk op consistentie en het keer op keer toelichten en uitleggen van beslissingen. Dit suggereert een focus op of bewustzijn van het belang van dialoog en gemeenschappelijke taal. Bestuurders geven aan dat zij handelen vanuit het besef dat zij in juridische zin eindverantwoordelijk zijn voor de onderwijsorganisatie en de onderwijskwaliteit en daarmee voor het invullen van de bij de onderwijsorganisatie als bevoegd gezag belegde maatschappelijke verantwoordelijkheden. In feite verwijzen zij daarmee naar de twee rechter blokken in figuur 1, die de geloofwaardigheid van de organisatie en de geloofwaardigheid van de bestuurder weergeven.

Voor bestuurders lijken de beide aspecten van geloofwaardigheid echter samen te vallen. In theoretische zin zouden we dit kunnen lezen als een uiting van vereenzelviging. Voor bestuurders is, zo blijkt uit de interviews, het evident dat hun geloofwaardigheid ook persoonlijk en context gebonden is. Dit blijkt uit het feit dat zij ervaren dat hun geloofwaardigheid samenvalt met de mate waarin zij zelf hun specifieke bestuurlijke taak succesvol weten vorm te geven. Zij stellen zichzelf ook de reflectieve vraag: 'Ben ik (nog) de juiste persoon voor deze positie?' Deze uitkomsten bevestigen de in figuur 1 opgenomen theoretische uitgangspunten. De aantoonbare prestaties, de vormgeving van processen en de gedragingen van de persoon van de bestuurder blijken een grote rol te spelen in het verwerven en behouden van bestuurlijke geloofwaardigheid. Daarmee is duidelijk dat bestuurders aandacht besteden aan beeldvorming. Over neveneffecten als reputatiemanagement, politieke benoemingen en verantwoordingsaversie werd in de interviews niet met ons gesproken.

Bij de schoolleiders valt op dat ook zij specifieke momenten voor ogen hebben die betekenisvol zijn voor het al dan niet ervaren van geloofwaardigheid van de eigen bestuurder(s). Voorbeelden die genoemd worden, gaan over het tonen van goed leiderschap en werkgeverschap, bijvoorbeeld door grenzen te stellen en tegelijkertijd maatwerk te bieden. Dit toont aan dat schoolleiders meestal vanuit een intern perspectief kijken naar bestuurlijke geloofwaardigheid. Zij richten zich daarmee op interne processen en gedragingen van de bestuurder (zie nogmaals figuur 1). Dit sluit ook aan bij het gegeven dat bestuurders in het streven naar geloofwaardigheid heel nadrukkelijk gericht zijn op hun schoolleiders om te komen tot intern draagvlak. Zo lazen we over schoolleiders die een rol hebben in de externe verantwoording, maar ook in de afstemming met andere organisatielagen.

Het onderzoek bevestigt de theorie dat in het streven naar bestuurlijke geloofwaardigheid het tweede echelon van groot belang is. Het onderzoek biedt een aanvulling op het beeld dat ontstaat in de beleidsmatige en juridische uitwerking. Een aantal bestuurders geeft aan schoolleiders nadrukkelijk een meeromvattend bovenschools takenpakket te geven. Zij doen dit vanuit de overtuiging dat dit bijdraagt aan de effectiviteit (presteren) van de organisatie. De schoolleiders die bovenschoolse taken vervullen, lijken zich sterk bewust van het feit dat bestuurders

en de organisatie geloofwaardigheid nodig hebben. Zij herkennen het streven van bestuurders naar geloofwaardigheid en zien de noodzaak daartoe in de organisatie maar ook in de bredere omgeving van de onderwijsorganisatie. Bij deze schoolleiders zien wij een sterker omgevings- en wellicht ook intern strategisch bewustzijn.

Het is tot slot nodig om hier een methodologische kanttekening te maken. De geïnterviewde bestuurders en schoolleiders waren op het moment van dataverzameling allen werkzaam bij middelgrote onderwijsorganisaties die in de ogen van de buitenwereld voldoende tot goed presteerden. Geen van de onderwijsorganisaties had op het moment van dataverzameling ook te maken met een bestuurlijke crisis, bijzondere fusieperikelen of nadere onderzoeken van Inspectie van het Onderwijs naar het bestuurlijk handelen, het financieel beheer of de borging van de kwaliteitszorg. Daarom kan het zijn dat er een bias optreedt: wellicht leven er bij onderwijsorganisaties die in zwaar weer zitten of onderwijsorganisaties met een andere omvang, andere ideeën over wat geloofwaardig zijn inhoudt en welke rol schoolleiders daarbij spelen. In onze interviews kwam een beeld naar voren van een groep bestuurders die volgens de schoolleiders behoorlijk geloofwaardig is in hun functioneren. Hoe dit zich verhoudt tot de situatie van de onderwijsorganisatie, weten we niet. Zijn zij geloofwaardig omdat de onderwijsorganisatie nu eenmaal 'gezond' is? Of zijn het de bestuurders zelf die bijdragen aan een geloofwaardige en gezonde onderwijsorganisatie?

### 13. Reflectie

Onze conclusie is dat het onomstotelijk vaststaat dat het streven naar bestuurlijke geloofwaardigheid een rol speelt in de dagelijkse handel en wandel van bestuurders in het primair onderwijs. Een vraag die vervolgens op tafel ligt, is wat het effect hiervan is op de sturing op onderwijskwaliteit. In het doordenken van deze vraag komen vervolgvragen in beeld. Gaan het streven naar geloofwaardigheid en het streven naar onderwijskwaliteit noodzakelijkerwijs hand in hand? Kan het streven naar geloofwaardigheid de ontwikkeling van onderwijskwaliteit ook in de weg staan? Hoe verhouden beide zich tot elkaar? Kan er doelverschuiving optreden? Zou het streven naar geloofwaardigheid een doel op zich kunnen worden?

Het is om die reden relevant oog te houden voor de relatie tussen 'het onderwijs-inhoudelijke' en 'het bestuurlijke'. In deze reflectie voert het te ver om hier uitspraken over te doen. We hebben de relatie tussen geloofwaardigheid en onderwijskwaliteit niet onderzocht. Wel zien we dat juist bij die onderwijsorganisaties waar bestuurders hun schoolleiders meer ruimte en ook bovenschoolse taken geven, er meer verbindingen ontstaan en er gesproken wordt over de precieze betekenis en invulling van onderwijskwaliteit op de scholen. Laten we deze vraag naar de relatie tussen het bestuurlijke en het onderwijsinhoudelijke centraal blijven stellen in onderwijsgovernance. Zeker nu we enkele jaren achter elkaar zorgwekkende rapporten te zien krijgen over de resultaten van het onderwijs.

## Literatuur

- Argyris, C., & Schön, D. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Addison-Wesley.
- Bartman, S. M. (1996). Vereenzelviging als methode van rechtsvinding: Lange slagen, snel thuis? *WPNR*, nr. 6248.
- Bijloos, S. (2019). *Building a license to lead: Hoe zorgbestuurders bouwen aan draagvlak om te besturen*. Dissertatie, Erasmus Universiteit Rotterdam. Verkregen van <https://www.eur.nl/sites/corporate/files/2019-07/Proefschrift%20Sophie%20Bijloos%20-%20Building%20a%20License%20to%20Lead.pdf>
- Bokhorst, M., Van Genugten, M., Oude Vrielink, M., & Schillemans, T. (2018). Van toezicht op kwaliteit naar toezicht op bestuur. *Bestuurskunde*, 27(4), 3-18.
- Bovens, M. A. P., Hart, P. 't, Twist, M. J. W. van, Berg, C. F. van den, Steen, M. A. van der, & Tummers, L. G. (2017). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Brink, G. van den, & Graaf, L. de. (2015). *Naar een geloofwaardiger bestuur*. Den Haag: Boom Juridische uitgeverij.
- Commissie Meurs. (2013). *Professionalisering van besturen in het primair onderwijs*. Utrecht: PO-raad.
- Covey, S. R. (1992). *Principle-centered leadership*. New York: Simon & Schuster.
- Dienst Uitvoering Onderwijs, Open Onderwijsdata, verkregen van [https://duo.nl/open\\_onderwijsdata/primair-onderwijs/](https://duo.nl/open_onderwijsdata/primair-onderwijs/)
- Dumoulin, S. (2019). Het bestuur in perspectief. *Ondernemingsrecht*, nr. 8 p. 75.
- Hanson, E. M. (2001). *Educational administration and organizational behavior*. Allyn and Bacon.
- Honingh, M. E., Ehren, M. C. M., & Montfort, C. J. van. (2018). Het vernieuwde toezicht in het onderwijs: Hooggespannen verwachtingen van kwaliteitszorg, bestuurskracht en maatwerk. *Bestuurskunde*, 27(4), 19-29.
- Honingh, M. E., Ehren, M. C. M., Montfort, C. J. van, Blom, R., Genugten, M. L. van, & Gooyert, V. de. (2020). *Effectstudie van het vernieuwde onderwijstoezicht*. Nijmegen: IMR.
- Honingh, M. E., & Stevenson, L. (2020). *Besturen van onderwijs. Acquis over besturen van onderwijs in opdracht van de Onderwijsraad*. Institute for Management Research.
- Inspectie van het Onderwijs. (2017). *Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jansen, M., Brink, G. J. M. van den, & Kneyber, R. (2012). *Gezagsdragers: De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom.
- Koster, H. L. (2018). Vereenzelviging? *Maandblad voor Vermogensrecht*, nr. 9 p.288-294.
- Kouzes, J. M., & Posner, B. Z. (1993). *Credibility: How leaders gain and lose it why people demand it*. Verkregen van <https://doi.org/10.1002/9781118983867.ch2>
- Lange, H. (2004). *Bestuurlijke geloofwaardigheid: Een kader voor analyse en toepassing*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Lange, H. (2014). *Uit het juiste hout gesneden: De enerverende stap van manager naar bestuurder*. Amsterdam: Mediawerf.
- Leithwood, K., Harris, A., & Hopkins, D. (2008). Seven strong claims about successful school leadership. *School Leadership & Management: Formerly School Organisation*, nr. 1, p. 27-42.
- Leithwood, K., Harris, A., & Hopkins, D. (2019). Seven strong claims about successful school leadership revisited'. *School Leadership & Management*, p. 1-18.
- Loo, E. van de. (2014). *Schaduw in de Boardroom*. Oratie, Tilburg University.

Marlies Honingh, Martijn Nolen & Margriet van der Sluis

- Merendino, A., & Sarens, G. (2020). Crisis? What crisis? Exploring the cognitive constraints on boards of directors in times of uncertainty. *Journal of Business Research*, 415-430. doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.07.005.
- Mohr, A. L. (1996). Vereenzelviging; beperkt speelveld voor een nieuwe tak van sport, *WPNR*, nr. 6243.
- Montfort, C. J. van. (2015). *Geloofwaardigheid van maatschappelijke ondernemingen: Naar een geloofwaardiger bestuur*. Den Haag: Boom Juridische uitgeverij.
- Nolen, M. F. (2017a). *De bestuurder in het onderwijs* (dissertatie Amsterdam VU). Den Haag: Boom juridisch.
- Nolen, M. F. (2017b). Het onderwijsrechtelijk kernbegrip bevoegd gezag: Een pleidooi voor herziening. *School en Wet*, nr. 3, p. 5-12.
- Nolen, M. F., Honingh, M. E., & Geijssels, F. (2020). De juridische positie van de schoolleider nader beschouwd. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, nr. 2, p.15-29.
- OESO (2016), *Netherlands 2016: Foundations for the Future, Reviews of National Policies for Education*, OECD Publishing, Paris, p. 138
- Onderwijsraad. (2016). *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2018). *Een krachtige rol voor schoolleiders*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Perquin-Deelen, C. F. (2019). Gedrag binnen de meerhoofdige RvB en RvC. *Ondernemingsrecht*, nr. 82.
- PO-raad. (2020). *Code Goed Bestuur in het primair onderwijs*. Utrecht: PO-raad.
- Reezigt, G. J., Rekers, L. T. M., & Spithoff, M. (2019). *Kwaliteit van sturing in het primair onderwijs: Bestuurlijk vermogen van schoolbesturen die met krimp te maken hebben*. Groningen: GION onderwijs/onderzoek.
- Simon, H. (1957). *Models of Man. Social and Rational*. John Wiley.
- Soeharno, J. (2018). Cultuur van integriteit: een chefsache. In *Jaarboek Corporate Governance 2018-2019* (pp. 87-96). Deventer: Kluwer.
- Strikwerda, J. (2014). *Bespiegelingen over governance, bestuur, management en organisatie in de 21e eeuw*. Koninklijke van Gorcum.
- Timmerman, L. (2005). Gedragsrecht, belangenpluralisme en vereenvoudiging van het vennootschapsrecht: Wat moet dwingend blijven in het vennootschapsrecht van de toekomst? *Ondernemingsrecht*, nr. 2, p2-8.
- Tonkens, E. (2016). *Roeping, gezag en loyaliteit: De publieke sector na het neoliberalisme*. Oratie, Universiteit voor Humanistiek.
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public performance & management review*, 25(3), 267-281.
- Van Thiel, S. & J. Verheij. (2013). *Verzelfstandiging in het openbaar basisonderwijs in Nederland: respondentenrapport van een onderzoek onder 157 gemeenten en 621 scholen*. Nijmegen, mei 2013.
- Wagner, R., & Harter, J. K. (2006). *The elements of great managing*. Washington: Gallup Press.
- Winter, J. W. (2017). Beoordeeld door anderen: Het werkelijke risico voor bestuurders en commissarissen. In G. van Solinge et al. (red.), *Aansprakelijkheid van bestuurders en commissarissen: Nadere terreinverkenning in een uitdijend rechtsgebied* (pp. 41-54). Deventer: Wolters Kluwer.
- Winter, J. W. (2018). A behavioral perspective on corporate law and corporate governance. In J. N. Gordon & W.-G. Ringe (Eds.), *The Oxford handbook of corporate law and governance* (p. 159-183). Oxford: Oxford University Press. DOI:10.1093/oxford-hb/9780198743682.013.17
- Wijnsma, P., Pelzer, H., & Milz, M. (2020). *Onvrijwillig: Lessen uit gedwongen vertrek van bestuurders*. Mediawerf.