

BESTUREN IN EEN DIFFUUS BESTEL

Vertogen over
schoolbesturen in media,
politiek en beleid

Sietske Waslander



Colofon

Waslander, S. (2023). *Besturen in een diffuus bestel*. Vertogen over schoolbesturen in media, politiek en beleid. Groningen: SW.

Copyright © September 2023 SW

Auteur: Sietske Waslander

www.sietskewaslander.nl

ISBN: 978 90 832 9800 9



Sietske Waslander

Inhoudsopgave

Gevoelige snaren.....	1
1. De teneur van vertogen over schoolbesturen.....	3
2. Wat schoolbesturen geacht worden (niet) te doen.....	6
3. Besturen, leraren en politici.....	15
4. Een diffuus bestel.....	22
Bijlage: verantwoording.....	27
Bronnen.....	37

Gevoelige snaren

De hete zomer van 2022 gaat de geschiedenis in als een zomer met ondersteboven wapperende vlaggen en droogvallende rivierbeddingen. Tegen het einde van die zomer, als het onderwijs zich opmaakt voor een nieuw schooljaar, gebeurt er nog iets anders. Iets veelzeggends. Wie de laatste zaterdag van augustus de Volkskrant openslaat, ziet een groot interview met Dennis Wiersma, die dan net een half jaar minister voor primair en voortgezet onderwijs is.¹ Het gesprek gaat over ongelijke kansen, het tekort aan leraren en teruglopende prestaties voor taal en rekenen. De minister wil die problemen aanpakken en beschouwt 'de leraar en de leerling' als zijn 'eerste verantwoordelijkheid'. Er is hem die eerste maanden wel iets opgevallen:

"Bij de eerste gesprekken die ik als minister voerde, dacht ik: hé, ik zit alleen met mensen van onderwijsorganisaties aan tafel."

De minister wil dat leraren meer zeggenschap krijgen.

"Dat leraren zich vaak slechts uitvoerders voelen van wat bestuurders voor hen bedenken, leidt tot scheve gezichten. ... (Besturen) moeten ervoor zorgen dat de zeggenschap in de school en in de klas bij de leraar ligt. En anders moet ik daarvoor zorgen. ... (want) niet alle bestuurders zijn even capabel."

Het gesprek is opgetekend door Aleid Truijens, die al jaren columns over onderwijs schrijft. Haar kritiek op schoolbesturen en lumpsum financiering klinkt helder door:

"In de afgelopen dertig jaar waren de besturen oppermachtig. Na 1990 werden scholen gefinancierd met een 'lumpsum', door de besturen grotendeels naar eigen inzicht te besteden. Scholen moesten ook zelf hun problemen oplossen, waarbij het ministerie van Onderwijs vaak wegkeek. Ook lekte in het verleden overheidsgeld, bedoeld voor zaken als het verlagen van de werkdruk, of het aannemen van meer eerstegraads leraren, deels weg, omdat besturen het ergens anders aan besteedden. Aan uitbreiding van het management bijvoorbeeld, of aan onderwijsvernieuwingen die niet goed uitpakten."

Niet alleen het interview is veelzeggend, dat zijn ook de vele reacties die het oproept.² In de woorden van Freddy Weima, voorzitter van de vereniging van schoolbesturen in het primair onderwijs:

"Op Twitter triomfantalisme bij de bekende critici, op LinkedIn onthutsing bij leidinggevendenden in het onderwijs. Het resultaat is polarisatie."³

Wat bestuurders raakt is de zoveelste suggestie dat ze het niet goed doen; de minister schaart zich bij een koor dat maar af blijft geven op bestuurders.⁴ Bestuurders vinden de uitspraken té generaliserend, voelen zich weggezet,⁵ wijzen op halfslachtig overheidsbeleid en verzuchten dat het allemaal niet opschiet zolang iedereen elkaar de schuld geeft.⁶ Bij leraren raakt het stuk in de krant een andere gevoelige snaar: gebrek aan erkenning. De oproep om beter naar leraren te luisteren is balsem op gebutste zielen. Leraren wijzen op

slecht presterende, megalomane besturen en op machtige, arrogante bestuurders. De verontwaardigde reacties van bestuurders op het interview bewijzen volgens leraren nog eens het gelijk van de minister. Zo spoelt een vloedgolf aan beelden over schoolbesturen door de (sociale) media. En dan is de Tweede Kamer nog niet eens terug van zomerreces.

Over dit essay

In dit essay leg ik beelden over schoolbesturen onder een vergrootglas. Het essay is een onderzoeksverslag in de vorm van een toegankelijk verhaal. Dat verhaal is gebaseerd op een onderzoek naar uitingen over schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs in (sociale) media, de landelijke politiek en het overheidsbeleid. Meer specifiek gaat het om een discours analyse geïnspireerd op Foucault's notie van discours als sociale praktijk, aan de hand van drie dimensies – woorden, sprekers en context – zoals Fairclough die onderscheidt. Al met al heb ik meer dan 136.000 berichten op sociale media, ruim 1600 krantenartikelen en 160 beleidsdocumenten – verschenen tussen september 2014 en september 2022 – systematisch geanalyseerd. De bijlage geeft een uitgebreide toelichting op alle stappen van de onderzoeksmethode, zoals onderzoeksvraag en afbakening, keuze voor databronnen, het onderscheiden van thema's, en een onderbouwing voor de interpretatie. Ook bevindingen van de sociale media analyse staan meer uitgebreid beschreven in de bijlage. Hier zijn twee dingen nog belangrijk om te zeggen. Ten eerste: dit verhaal gaat níet gaat over beelden b́nnen een schoolbestuur of over hoe leraren aankijken tegen hun eigen bestuur. En ten tweede: in uitingen over schoolbesturen komen schoolleiders en interne toezichthouders nauwelijks aan bod en daarom geldt dat ook voor dit verhaal.

§ 1 beschrijft de teneur van vertogen over schoolbesturen. Vervolgens zoom ik in op de verwachtingen die in alle uitingen doorklinken over wat schoolbesturen wel of juist niet moeten doen (§ 2). Aan de oppervlakte lijkt het vrij duidelijk wat een schoolbestuur geacht wordt te doen. Maar é́en spade dieper komen onderliggende spanningen in beeld (§ 3). Die spanningen draaien uiteindelijk om de vraag: wie bepaalt wat 'goed' is? En in het verlengde daarvan: wie gaat waarover? Terwijl schoolbesturen voor veel dingen verantwoordelijk worden gehouden, is zeggenschap voor leraren onzichtbaar en onduidelijk, en zoeken politici naar manieren om direct invloed uit te oefenen op leraren en het klaslokaal. Die dynamiek geeft schoolbesturen het aanzien van een januskop: de ene keer staan ze hinderlijk in de weg, de andere keer zijn het filialen van een Haags hoofdkantoor. In § 4 kijk ik nog iets dieper, naar de inrichting van het bestel en de besturingsfilosofie die eraan ten grondslag ligt. Die filosofie wordt gaandeweg verlaten. Dat resulteert in een bestel vol dubbele boodschappen, impliciete tegenstrijdigheden en verwijten die wel een afzender, maar geen ontvanger hebben. Al met al weerspiegelen vertogen over schoolbesturen vooral een diffuus bestel.

1. De teneur van vertogen over schoolbesturen

“Het bashen van bestuurders houdt al jaren aan. Maar afgezien van enkele excessen is dat onterecht.”⁷ (Maassen van den Brink, voorzitter Onderwijsraad)

Uitingen over schoolbesturen zijn positief als besturen de handen ineenslaan en neutraal als ze zelf aan het woord komen in de media. Maar specifieke situaties van schoolbesturen waar ‘iets’ mee aan de hand is, raken én bevestigen een stabiele kern van een generiek en negatief vertoog over (school)besturen.

Positief: besturen werken samen

Wie denkt dat schoolbesturen alleen maar op een negatieve manier worden neergezet vergist zich. Van bestuurders wordt regelmatig gezegd dat ze hard werken,⁸ ‘zich dagelijks het schompes’ werken,⁹ zich voor grote uitdagingen gesteld zien,¹⁰ creatieve oplossingen vinden,¹¹ en lastige besluiten moeten nemen¹² ook in situaties waarin ze feitelijk in een spagaat zitten.¹³ In de Tweede Kamer bestaat waardering voor bestuurders die hun werk doen ‘ondanks alle regels, oormerken, schotten en eisen die wij hier in Den Haag steeds weer te lichtvaardig verzinnen’.¹⁴ En de minister ziet ‘gelukkig ook heel veel goede bestuurders’.¹⁵ Op sociale media klinkt door dat ‘veel bestuurders’ een ‘goed hart voor onderwijs’ hebben.¹⁶ En een enkele keer verdienen besturen zelfs ‘grote complimenten’.¹⁷

Mensen die zich in de pers, in de politiek en in het beleid expliciet positief uitlaten over schoolbesturen, roemen bijna altijd hetzelfde: besturen werken goed met elkaar samen. Kranten maken bijvoorbeeld verhalen over concrete projecten waar besturen gezamenlijk dingen voor elkaar krijgen.¹⁸ Kamerleden roepen regelmatig op tot meer samenwerking.¹⁹ En bewindslieden stimuleren schoolbesturen om meer samen te werken. Besturen krijgen nog meer lof als uit eigen beweging een ‘prachtig initiatief’ ontstaat.²⁰ Kortom: schoolbesturen krijgen de handen op elkaar als ze de handen ineenslaan.

Neutraal: het schoolbestuur als vraagbaak

In de media gaat het niet alleen óver schoolbesturen, ze komen zelf ook veelvuldig aan het woord.²¹ Journalisten die zich in een onderwerp verdiepen of op zoek zijn naar reacties ‘uit het veld’ spreken vaak een aantal bestuurders. Zij overzien situaties op meerdere scholen zodat met een paar telefoontjes relatief snel een breder beeld ontstaat. Het kan over van alles en nog wat gaan: van (school)examens via digitale leermiddelen tot oplossingen die scholen zoeken voor het tekort aan leraren.²² De pandemie breidde de lijst met onderwerpen uit met zaken als het wel of niet sluiten van scholen en de consequenties daarvan, ventilatie, leerachterstanden en het Nationaal Programma Onderwijs.²³ De toonzetting van artikelen waarin schoolbestuurders als vraagbaak optreden is bijna altijd

neutraal. Uitspraken van bestuurders in die stukken roepen ook zelden reacties op in de vorm van ingezonden brieven of berichten op sociale media.

Dat is anders in de Tweede Kamer, waar bestuurders geregeld in een formele setting met Kamerleden spreken, bijvoorbeeld tijdens een rondetafelgesprek. Dan lopen de reacties vaker uiteen. In één van die gesprekken, over passend onderwijs, vertellen schoolbestuurders bijvoorbeeld waarom het beleidsstreven van 'nul thuiszitters' in de praktijk niet haalbaar is. Voor de meeste fracties zijn het signalen die ze serieus willen nemen. Maar een aantal parlementariërs ziet er iets anders in, blijkt een week later bij een algemeen overleg.

*"Ik ben ervan geschrokken dat we anno 2018 nog steeds bestuurders op sleutelposities hebben die op zo'n defaitistische, laconieke wijze naar de werkelijkheid kijken ... die ze zelf hebben ingericht. Dat vind ik een tekortkoming van heel ernstige aard."*²⁴ (PVV Kamerlid Beertema)

Negatief: besturen waar 'iets' mee is

Regelmatig leiden lokale kwesties rond specifieke schoolbesturen tot landelijke verontwaardiging. Soms omdat besturen zich genoodzaakt zien om – tegen hun zin – scholen of voorzieningen te sluiten,²⁵ vaker omdat er 'iets' mee aan de hand is. Bijvoorbeeld: de schoolexamens van VMBO Maastricht (LVO Maastricht), geld en kwaliteit bij het Aloysius College, geld en invulling van het burgerschapsonderwijs bij het Van Haga Lyceum, of ondoorzichtige financiële constructies bij de Stichting voor Persoonlijk Onderwijs. Sommigen spreken van 'incidenten', anderen van 'schandalen' of 'rampen'.²⁶ Naarmate de reeks namen van instellingen langer wordt, is het 'wachten' tot het volgende bestuur 'door de mand valt'.²⁷ Los van het predicaat, uiten mensen zich unaniem en uitgesproken negatief over deze besturen. De vaak juridische strijd die de overheid tegen deze besturen voert, is bij iedere stap in de rechtsgang aanleiding voor het ventileren van ergernis.²⁸ Daardoor genereert een relatief klein aantal met naam genoemde schoolbesturen veel aandacht, wat bij voortdurende aanleiding is voor negatieve uitingen over besturen in het algemeen. In de (sociale) media en in de politiek, raken nieuwe namen bovendien vermengd met oude namen, die symbool zijn komen te staan voor misstanden. Dat kan gaan om oude gevallen in andere onderwijssectoren – zoals de teloorgang van Onderwijsgroep Amarantis of het dreigende faillissement van ROC Leiden – maar ook om gebeurtenissen in andere delen van de (semi-)publieke sector, zoals zorg en wonen.²⁹

Gevallen en gebeurtenissen die veel negatieve aandacht krijgen, ijlen lang na in media en politiek. Het gevolg is dat 'incidenten' de negatieve beelden over besturen lang blijven voeden. Die negatieve beelden beperken zich niet tot specifieke gevallen, maar worden toegeschreven aan besturen in het algemeen. De kern van dat beeld is: besturen hebben te weinig verstand van de praktijk, een te grote afstand tot 'de werkvloer', ze besteden

publieke middelen aan de verkeerde dingen en bestuurders verdienen te veel.³⁰ Het generieke beeld krijgt daar bovenop een onderwijs-specifieke inkleuring: schoolbesturen potten geld op dat voor onderwijs is bedoeld, en ze zijn op z'n minst medeverantwoordelijk voor dalende resultaten van leerlingen en stijgende tekorten aan leraren. Deze negatieve karakteristieken keren steeds terug, zowel op sociale media, in kranten als in politieke debatten. De mensen die zich op deze manier over schoolbesturen uiten, hebben met elkaar gemeen dat ze het perspectief van leraren als vertrekpunt nemen.

Een relatief klein aantal actieve participanten aan publieke en politieke discussies is heel expliciet over de karakteristieken die hierboven zijn genoemd. Maar het beeld dat zij vertolken over (school)besturen is stabiel en wordt veel breder gedeeld. Dat blijkt uit overeenkomsten tussen bewoordingen in sociale media, kranten en politieke debatten. Het blijkt uit bijval op sociale media³¹ en ondersteunende reacties in kranten. Het blijkt uit collega-Kamerleden en bewindslieden die termen zoals 'oppotten' van elkaar overnemen in politieke debatten.³² En het blijkt uit het herhalen van dezelfde dingen over langere tijd.

2. Wat schoolbesturen geacht worden (niet) te doen

*“Een school is zo’n gebouw waar mensen bij elkaar komen om goed onderwijs te doen.”³³
(D66 Kamerlid Van Meenen)*

Woorden zijn een afspiegeling van hoe mensen aankijken tegen een fenomeen. Zo gebruiken mensen vaak het woord ‘school’ als het over onderwijs gaat. Zodra het over verantwoordelijkheden gaat, valt het woord ‘bestuur’. Dat geldt zowel in de pers, als in politieke debatten, als in beleidsstukken. Daarmee zeggen mensen eigenlijk: een school is de plek van het daadwerkelijke onderwijs, met leerlingen en leraren; het bestuur is de plaats waar verantwoordelijkheden zetelen. Als het over besturen gaat, gaat het dus vrijwel onmiddellijk over taken, plichten en opdrachten van die besturen.

Mensen maken op verschillende manieren duidelijk wat ze van een schoolbestuur verwachten. Vaak zeggen en schrijven mensen dat heel expliciet: ‘besturen moeten ...’ en dan volgt er iets. Maar het kan ook impliciet. Bijvoorbeeld in de vorm van afkeuring als een bestuur iets doet wat – dan dus kennelijk – níet de bedoeling is.

Een analyse van de korte berichten op *sociale media* geeft het volgende beeld.³⁴ Schoolbesturen moeten de kwaliteit van het onderwijs als hun primaire taak zien en de verantwoordelijkheid voor dalende prestaties erkennen. Ze moeten geen geld oppotten maar zorgen dat het ‘op de goede plek’ terecht komt. Besturen moeten niet te groot en zeker niet ‘mega’ worden. Bestuurders moeten zelf ‘met de poten in de klei’ hebben gestaan, verstand van onderwijs hebben, persoonlijke ‘speeltjes’ en hobby’s vooral thuislaten en zeer terughoudend zijn met vernieuwingen.

Krantenartikelen, verslagen van politieke debatten en beleidsdocumenten zijn langer en ook specifiek over wat schoolbesturen geacht worden (niet) te doen. Al die verwachtingen zet ik hier, per thema, bij elkaar. Hoe ik tot die thema’s ben gekomen staat in de bijlage. Het overzicht begint met thema’s waarover de meeste consensus bestaat, vervolgt met thema’s met nuanceverschillen en eindigt met thema’s met de meest contrasterende verwachtingen. Maar eerst nog even de vraag: wie kan schoolbestuurder zijn? En wat moet je kunnen om dat werk te doen?

De schoolbestuurder

De vraag naar verwachtingen over de mensen die het schoolbestuur vormen – de *bestuurders* – is niet eenvoudig te beantwoorden. In media en politiek komt geregeld de opvatting voorbij dat schoolbesturen moeten bestaan uit (gekozen) ouders en leraren. Uit principe. Omdat zij de ‘eigenaren’ van het onderwijs zijn en omdat het democratisch is.³⁵ Tegelijkertijd is een meer frequent geuite opvatting dat de fulltime, professionele bestuurders van tegenwoordig nog niet professioneel genoeg zijn.³⁶ Van die professionele

bestuurders wordt verwacht dat ze: dicht bij de dagelijkse praktijk staan zonder met de waan van de dag te leven; beschikbare data goed benutten; zich baseren op 'harde kennis'; 'de scope' op 'vijf tot tien jaar' vooruit hebben; tijdig en verantwoord handelen; visie hebben en hun nek uitsteken; creatief zijn; niet in structuren denken; niet in de kramp schieten; en het lef hebben om 'het goede' te doen.³⁷

Wetten en afspraken naleven

*"Ik meen dat wij het met elkaar eens zijn en dat er een grote meerderheid in de Kamer is, misschien nog wel groter dan ik dacht, om ervoor te zorgen, goedschiks of kwaadschiks, dat de wet wordt nageleefd"*³⁸ (SGP Kamerlid Bisschop)

Schoolbesturen moeten wettelijke verplichtingen naleven. Dat benadrukken bewindslieden nogal eens in beleidsbrieven en als antwoord op Kamervragen. Het gaat dan om verplichtingen zoals: deugdelijkheidseisen en kwaliteitseisen,³⁹ de zorgplicht in het kader van passend onderwijs,⁴⁰ het bieden van (sociale) veiligheid en het voorkomen van (cyber)pesten,⁴¹ het verplicht deelnemen aan overleggen, en het volgen van wettelijke procedures bij (voorgenomen) besluiten.⁴² Bovendien zijn schoolbesturen werkgevers, en uit die rol vloeien specifieke verantwoordelijkheden en eisen voort.⁴³

Bewindslieden én Kamerleden hameren er ook regelmatig op dat schoolbesturen andersoortige afspraken dan wetten 'gewoon' moeten naleven. Bestuurlijke afspraken zoals het Thuiszitterspact bijvoorbeeld⁴⁴ en akkoorden die de minister met de sectorraden sluit zoals een meerjarig sectorakkoord, of het 'herfstakkoord' over het verhogen van salarissen van leraren.⁴⁵ Het naleven van akkoorden en bestuurlijke afspraken heeft met name ook de aandacht van politici. Zeker als zij zelf op specifieke afspraken hebben aangedrongen.

Wel samenwerken, niet concurreren

*"Besturen moeten zich 'realiseren dat een school nooit een doel op zichzelf is'"*⁴⁶ (Slob, minister BVOM)

Voor de politiek en het beleid verwachten van schoolbesturen dat ze samenwerken met andere schoolbesturen, met gemeenten, en met 'andere partijen', die overigens zelden met naam worden genoemd. Die nadruk op goed samenwerken komt voort uit een breed gedeelde opvatting dat schoolbesturen er zijn om een maatschappelijke opdracht te vervullen. Die opdracht is vaak groter dan wat een enkel bestuur in z'n eentje kan oplossen. Bijvoorbeeld: genoeg leraren werven en behouden;⁴⁷ ervoor zorgen dat er, ook in gebieden met demografische krimp, een breed aanbod van scholen en opleidingen overeind blijft;⁴⁸ segregatie tussen scholen tegengaan;⁴⁹ achterstanden aanpakken en ongelijke kansen bestrijden;⁵⁰ en voor alle leerlingen passend onderwijs realiseren. Ook als zich plotseling problemen voordoen, is het aan besturen om die op te lossen. Of het nu gaat om het snel

en creatief organiseren van opvang voor (Oekraïense) vluchtelingen⁵¹ of zorgen voor goede ventilatie vanwege een nieuw virus.⁵² In al deze gevallen worden schoolbesturen geacht te doen wat in het algemeen belang is. Volgens politici en bewindslieden staan besturen bovendien samen sterk(er) in onderhandelingen. Bijvoorbeeld bij het inkopen van (digitale) leermiddelen, bij afspraken met uitzend- en detacheringsbureaus over tarieven voor in te huren leraren, of – zoals een deel van de Kamer wil – bij het helemaal buiten de deur houden van commerciële aanbieders van bijles en leraren.

Er bestaan ook expliciete verwachtingen over concurrentie: besturen moeten in geen geval het belang van de eigen instelling zwaarder laten wegen dan het collectieve belang.

“Als de houding van de bestuurders blijft ‘competitie’ en ‘kijken of ik de leerlingen van de school die het dichtste bij is naar mij toe kan krijgen en die ander zoekt het maar uit’, dan verzaken we onze maatschappelijke opdracht”⁵³ (Slob, minister BVOM)

Van schoolbesturen wordt verwacht dat ze: het eigen belang ondergeschikt maken aan het collectief belang,⁵⁴ ‘uit de concurrentiestand komen’⁵⁵, ‘het concurrentiemodel afzweren’⁵⁶ en over de eigen schaduw heen springen,⁵⁷ geen verantwoordelijkheden afschuiven,⁵⁸ goede afspraken maken én andere besturen aanspreken als die de afspraken niet nakomen.⁵⁹ Ook moeten besturen ‘zich maximaal inzetten om elkaar te vinden’⁶⁰ en elkaar ‘gewoon vertrouwen’⁶¹ want ‘dan functioneert het gewoon’.⁶²

Zorgen voor ‘goed onderwijs’

“Laatst hoorde ik een schoolbestuurder zeggen: als we hebben afgesproken dat een 5,5 genoeg is, wie ben ik dan om een leerling op te leggen een 8 te halen? Dan denk ik: het doel zou toch moeten zijn het maximale uit iedere leerling te halen”⁶³ (Vogelzang, Inspecteur-generaal van het onderwijs)

Een schoolbestuur moet zich met ‘de goede dingen’ bezighouden en zorgen voor ‘goed onderwijs’ voor alle leerlingen. Daar is iedereen het over eens. Dat het daadwerkelijke onderwijs – de interactie tussen leerlingen en leraren, of ‘het onderwijs in de klas’ – een ‘goed ding’ is, is ook duidelijk. Maar wanneer besturen de goede dingen doen met dat ‘goede ding’ is minder helder. Moet de focus liggen op taal en rekenen,⁶⁴ of gaat het om brede vorming? Zo vindt de één dat een schoolbestuur innovaties moet aanjagen en goed moet faciliteren,⁶⁵ terwijl een ander juist vindt dat een bestuur alleen initiatieven van leraren zélf moet ondersteunen.⁶⁶ Volgens de inspecteur-generaal moeten besturen ervoor zorgen dat leraren meer evidence-based gaan werken.⁶⁷ Maar een deel van de leraren vindt dat besturen zich daar helemaal niet mee moeten bemoeien. En waar sommige leraren pleiten voor een maatwerkdiploma, zodat leerlingen in het voortgezet onderwijs vakken op verschillende niveaus kunnen afronden, is dat volgens anderen juist ‘een speeltje van de schoolbesturen’.⁶⁸

In de media en in politieke debatten, bepleiten schrijvers en sprekers regelmatig dat schoolbesturen 'het belang van de leerling' voorop moeten stellen.⁶⁹ Besturen moeten 'alles, maar dan ook echt alles uit de kast halen'⁷⁰ voor leerlingen, zich schamen als 'kinderen in de knel komen'⁷¹ en lef tonen om voor leerlingen 'het goede' te doen.⁷² Niet iedereen is ervan overtuigd dat besturen uit zichzelf 'het belang van de leerling' voldoende op het netvlies hebben. Vanuit die twijfel is wel voorgesteld om iemand van buiten 'vanuit het belang van de leerling' mee te laten kijken met wat besturen doen en besluiten.⁷³

Schoolbesturen worden geacht zicht te hebben op de kwaliteit van het onderwijs en bijvoorbeeld ook te weten hoe het precies zit met opgelopen leerachterstanden als gevolg van corona.⁷⁴ Besturen moeten ambitieus zijn en er geen genoegen mee nemen als scholen louter de vastgestelde minimumnormen voor bijvoorbeeld taal en rekenen halen.⁷⁵

De relatie tussen het fenomeen autonomie voor schoolbesturen en de kwaliteit van het onderwijs is met name in de (sociale) media een thema. Mensen leggen met regelmaat een verband tussen het moment waarop schoolbesturen meer autonomie krijgen en het moment waarop prestaties van leerlingen gaan dalen.⁷⁶ Hoe het verband tussen die twee ontwikkelingen er precies uit ziet, is onderdeel van de discussie. Sommigen houden het op een samenhang: beide ontwikkelingen voltrekken zich in dezelfde periode. Het is bovendien moeilijk hard te maken dat het één ('meer macht bij schoolbesturen') leidt tot het ander ('dalende kwaliteit').⁷⁷ Anderen aarzelen niet de oorzaak van afglijdende prestaties bij autonome schoolbesturen te leggen.⁷⁸ Ook vanwege een ander argument. Want ook als het één níet de oorzaak is van het ander, dan nog hebben schoolbesturen de tijd en de kans gehad om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. De constatering dat schoolbesturen daar niet in zijn geslaagd, zou reden genoeg moeten zijn om hun rol en positie fundamenteel ter discussie te stellen.⁷⁹

Een goede werkgever zijn voor leraren

*"Scholen en besturen moeten als goed werkgever ervoor zorgen dat leraren/teams in de scholen hun werk goed en met plezier kunnen uitvoeren. ... Concreet betekent dit dat zij moeten zorgen voor goed personeelsbeleid: aantrekkelijke contracten en inzetbaarheid, begeleiden van starters en duurzame inzetbaarheid, zorgen voor ontwikkelmogelijkheden, om er maar een paar te noemen."*⁸⁰ (Slob, minister BVOM)

Schoolbesturen moeten zorgen voor goede salarissen en goede contracten voor leraren.⁸¹ Besturen moeten hun 'rol nemen' bij professionalisering van leraren,⁸² zorgen voor goede begeleiding van startende leraren,⁸³ en zorgen voor goede na- en bijscholing.⁸⁴

Vooraf vanuit het beleid zijn er specifieke verwachtingen over het werkgeverschap van schoolbesturen. Voor besturen moet personeelsbeleid een 'centraal thema'⁸⁵ zijn en besturen moeten strategisch HRM-beleid voeren. Daar hoort ook bij: professionele ontwikkeling van medewerkers actief ondersteunen;⁸⁶ het ziekteverzuim naar beneden

brengen met goed preventie- en HRM-beleid;⁸⁷ de werkdruk bewaken en burn-out voorkomen.⁸⁸

Het lerarentekort oplossen

“Schoolbestuurders houden angstvallig vast aan de ‘flexibele schil’ alsof ze de leraren die mogelijk ooit te veel zijn, uit hun eigen spaarpot moeten betalen. ... Schoolbesturen: er is werk aan de winkel. Bied uw nieuwe docenten perspectief. De volgende suggesties zijn niet revolutionair, maar in veel sectoren doodnormaal: bied nieuwe werknemers een volledig, voltijds contract, intensieve begeleiding, en een vaste aanstelling wanneer na een proefperiode blijkt wordt gegeven van goed functioneren. Onderwijstalent moeten we koesteren.”⁸⁹ (Kupers, hoofddocent onderwijskunde)

Schoolbesturen worden geacht vooruit te kijken en te anticiperen op een tekort aan leraren en schoolleiders. Besturen moeten ‘de personeelsformatie op orde’⁹⁰ hebben en voorkomen dat er een feitelijk tekort ontstaat.⁹¹ Als er dan toch een tekort dreigt, of al bestaat, dan moet het bestuur zijn verantwoordelijkheid nemen om het probleem op te lossen.⁹²

Opeenvolgende bewindslieden verwachten verschillende dingen van schoolbesturen bij het oplossen van het lerarentekort. De ene minister benadrukt steeds weer de eigen verantwoordelijkheid van schoolbesturen. Dat betekent dat niet hij, maar het schoolbestuur over werving, contracten en oplossingen gaat.⁹³ Een volgende minister is explicieter over wat hij op dit punt van besturen verwacht: besturen moeten leraren vaste, omvangrijke contracten bieden met uren die de leraar zelf flexibel kan inzetten. Bovendien moeten besturen de schaarse leraren beter verdelen: niet alleen over scholen binnen hetzelfde bestuur, maar ook over scholen tussen besturen.⁹⁴

In de media ontstaat een scherpe lijntekening over wat een schoolbestuur wel en niet moet doen om het lerarentekort op te lossen. Een iets minder scherpe kopie van die tekening is zichtbaar in de politiek.⁹⁵ Besturen moeten leraren in alle omstandigheden goede arbeidscontracten bieden, maar in geval van krapte zijn goede contracten nog belangrijker.⁹⁶ Dat wil zeggen: géén kleine aanstelling, géén tijdelijk contract en géén contract met weinig zekerheid.⁹⁷ Besturen moeten juist wel flexibele werkuren mogelijk maken voor leraren, zodat die bijvoorbeeld werk en privé beter kunnen combineren.⁹⁸ Er zijn ook dingen die schoolbesturen vooral níet moeten doen. Ze moeten géén onbevoegde leraren voor een klas zetten,⁹⁹ géén klassen naar huis sturen, géén leraren inhuren via ‘dure bureaus’,¹⁰⁰ en ook níet overgaan op digitaal onderwijs in een poging met minder leraren toe te kunnen.¹⁰¹ En ze moeten ook zeker niet met elkaar gaan vechten om schaarse leraren.¹⁰² Met andere woorden: schoolbesturen moeten het lerarentekort oplossen, maar de marges voor acceptabele oplossingen zijn smal.

Goed naar ouders luisteren, maar niet altijd

“... schoolsegregatie ontstaat ook doordat ouders hun kinderen niet naar een gemengde school willen sturen. En doordat schoolbesturen inspelen op die keuzes, want ze moeten concurreren.”¹⁰³ (Putters, directeur SCP)

Schoolbesturen moeten goed naar ouders luisteren¹⁰⁴ en oor hebben voor hun argumenten.¹⁰⁵ Dat verwachten ouders zelf en dat verwachten ook politici. Ouders uiten met name in ingezonden brieven in kranten onvrede over onwillige besturen.¹⁰⁶ Politici spreken van besturen die een ‘muur van onbegrip’ opwerpen.¹⁰⁷ Maar er zijn ook belangrijke nuanceringspunten. In de media stellen wethouders en experts bijvoorbeeld dat besturen juist níet (te veel) op de wensen van ouders in moeten spelen, en niet onder de druk van ouders moeten bezwijken, onder meer omdat dat leidt tot segregatie tussen scholen.¹⁰⁸ En Marc Dullaert, aanjager van het Thuiszitterspact, vindt dat besturen juist de moed moeten hebben om bij thuiszitters tégen de wens van andere ouders in te gaan.¹⁰⁹ Bewindslieden houden het erop dat schoolbesturen ouders goed moeten informeren, ouders moeten ‘meenemen in het beleid’¹¹⁰ en ouders meer inspraak moeten geven.¹¹¹

Geld besteden aan ‘de goede dingen’

“Bestuurders hebben te veel vrijheid. Ja, Ton van Haperen weet het zeker. Dat de prestaties dalen, is voornamelijk te wijten aan de bedrijfsmatige organisatie van het onderwijs, waarbij schoolbesturen grotendeels zelf mogen bepalen hoe ze het geld besteden dat ze vanuit Den Haag ontvangen. Volgens de economieleraar, lerarenopleider en publicist leidt zo’n systeem ertoe dat besturen ‘voortdurend bezuinigen op het primair proces.’”¹¹²

Als het over schoolbesturen gaat, gaat het vaak in één adem over geld. Geld en verantwoordelijkheden zijn twee kanten van dezelfde medaille. Het zijn besturen die het geld krijgen en dus ‘moeten (besturen) leveren’¹¹³ en ‘resultaten boeken’.¹¹⁴ Dat is ook de opvatting van ouders: nu het geld van de voormalige ‘rugzakjes’ naar besturen gaat, moeten zij ook zorgen voor passend onderwijs aan leerlingen.¹¹⁵

Schoolbesturen moeten het geld van de overheid niet op een bankrekening parkeren, maar uitgeven aan onderwijs. Als leraren, ouders, sectororganisaties, politici, bewindslieden en ook bestuurders zelf het ergens over eens zijn, dan is het dat.¹¹⁶ Om te voorkomen dat er aan het eind van het jaar onbedoeld geld overblijft, moeten besturen beter en vooral realistischer begroten.¹¹⁷ Ook al geeft de minister toe dat dat lastig is als besturen ‘met enige regelmaat tegen einde boekjaar’ extra middelen krijgen van de overheid.¹¹⁸

Wat in beleidsstukken ‘bovenmatig publiek eigen vermogen’ heet¹¹⁹ staat in pers en politiek al jaren bekend als ‘oppotten’.¹²⁰ De jaarlijkse financiële staat van het onderwijs is stevast aanleiding voor negatieve uitingen over schoolbesturen die het geld niet besteden.

Dat jaarlijkse verslag vindt zijn oorsprong in 2012, toen politiek en beleid werden overrompeld door de situatie bij Onderwijsgroep Amarantis. Die stichting kwam in zulk zwaar financieel weer dat de overheid moest bijspringen. Een jaarlijks overzicht van financiële risico's van instellingen moest zo'n situatie in de toekomst voorkomen. Ironisch genoeg is een overzicht van risico's uitgegroeid tot een jaarlijks terugkerend ritueel van ongenoegen over financiële reserves.¹²¹

Schoolbesturen moeten het geld natuurlijk niet zomaar besteden, maar zorgen dat uitgaven zowel doelmatig¹²² als doeltreffend zijn.¹²³ Geld moet 'op de goede plek' terecht komen.¹²⁴ Goede plekken voor euro's zijn: de 'corebusiness' van het onderwijs, 'mensen die er voor de kinderen zijn en echt in de klas staan', salarissen van leraren, en hulp en begeleiding voor leerlingen.¹²⁵ Vooral in de media en in de Tweede Kamer bestaan ook uitgesproken opvattingen over foute plekken voor euro's. Zoals: leaseauto's, megalomane vastgoedprojecten, onzinnige experimenten en 'geldverslindende onderwijsvernieuwingen'.¹²⁶ Volgens sommigen is het ook niet de bedoeling dat besturen belastinggeld uitgeven aan commerciële aanbieders in de bijlesindustrie, of 'bizarre prijzen' betalen voor dure uitzend-, detacherings- en wervingsbureaus om maar aan genoeg leraren te komen.¹²⁷ Andere fracties vinden dat besturen juist wél in zee moeten gaan met 'particuliere onderwijs- en zorgaanbieders' als dat in 'het belang van de leerling' is.¹²⁸

Geld uitgeven aan functionarissen die zelf geen onderwijs geven ligt genuanceerder. Het beleid verwacht dat besturen een 'doelmatige managementstructuur' inrichten, maar in de media is geld dat niet naar 'de goede dingen' in de klas gaat, al snel onnodige 'overhead'. Onder politici lopen de opvattingen uiteen: van een oproep tot 'sober en bescheiden management',¹²⁹ tot een uitgesproken afkeer van bestuurskantoren 'waar niet eens onderwijs gegeven' wordt¹³⁰ en 'fancy kantoren met hoogpolig tapijt'.¹³¹

Rond het Nationaal Programma Onderwijs ontstaat een iets andere discussie. Deze extra middelen gaan naar schoolbesturen, samen met extra verwachtingen vanuit het beleid. Besturen moeten de euro's doelmatig besteden om corona-achterstanden van leerlingen weg te werken. En wel binnen een specifieke tijdsperiode, op basis van een probleemanalyse, en aan interventies die op een 'menukaart' staan.¹³² De kritiek die volgt richt zich niet op besturen, maar op het programma zelf. Bestuurders mengen zich nadrukkelijk in die discussie, juist omdat ze publieke middelen doelmatig willen besteden.¹³³ Vergelijkbare geluiden klinken vervolgens in de Tweede Kamer:

*".. horen van schoolbesturen dat ze hard werken om de reserves tijdig af te bouwen. De besturen hebben echter moeite met de combinatie van bestaande reserves, de noodzaak om die te verkleinen, de NPO-gelden en de aankomende investeringen. ... Schoolbesturen geven aan hier stress over te ervaren omdat zij het geld graag goed en doelmatig willen besteden, maar ook kampen met bijvoorbeeld de krappe arbeidsmarkt."*¹³⁴ (CU-fractie)

Verantwoorden waar het geld blijft

"Ik denk dat transparantie de sleutel is om meer vertrouwen te krijgen. Ik vind dat elke euro in de klas terecht moet komen. Klaar. En als je over zoveel geld gaat, moet je laten zien wat ermee gebeurt. Ik vind dat we naar onszelf moeten kijken. Tegelijkertijd is het soms een fake discussie, want er staan bijvoorbeeld ook gebouwen in de boeken maar dat is geen geld dat op de plank ligt."¹³⁵ (Den Besten, voorzitter PO-Raad)

Schoolbesturen krijgen het geld van de overheid via een lumpsum; één bedrag zonder onderverdeling voor soorten uitgaven. Volgens sommigen hebben besturen (heel) veel vrijheidsgraden om dat geld naar eigen inzicht te besteden, volgens anderen ligt die vrijheid flink aan banden.¹³⁶ De lumpsum is doelwit van menige pijl met onvrede die wordt afgevuurd.¹³⁷ Een groot en terugkerend kritiekpunt is dat de bestedingsvrijheid van besturen ten koste gaat van leraren.¹³⁸ De combinatie – op stelselniveau – van financiële reserves bij besturen, en tegelijkertijd achterblijvende salarissen van leraren, geldt daarvoor als overtuigend bewijs.¹³⁹ Over alternatieven bestaan verschillen van inzicht. De een vindt dat samen met de lumpsum ook de besturen moeten verdwijnen.¹⁴⁰ Een ander is weliswaar kritisch op de lumpsum maar blij met besturen, bijvoorbeeld omdat schoolleiders (nu al) niet de capaciteiten hebben om een school goed te leiden.¹⁴¹

Vrijheden van besteden komen met plichten van verantwoorden. Besturen moeten 'transparant' zijn en duidelijk maken 'waar het geld is gebleven'.¹⁴² Vooral beleidsbrieven benadrukken dat besturen moeten verantwoorden waar ze het geld van de overheid voor hebben ingezet. Dat moeten ze doen in een jaarverslag, wat openbaar moet zijn. Voor dat jaarverslag bestaan gedetailleerde eisen en regels.¹⁴³ Zo moeten besturen onderbouwen waarom, voor welk type risico's, welke reserves nodig zijn,¹⁴⁴ hoe lerarenteams de werkdrukmiddelen inzetten,¹⁴⁵ en hoe ze de ondersteuning van leerlingen organiseren en betalen.¹⁴⁶ Een enkele politicus uit zijn zorgen over bestuurders die 'moedeloos' worden door toenemende nadruk op verantwoording en groeiende regeldruk.¹⁴⁷

Een bestuur moet zich niet alleen naar buiten verantwoorden, maar ook naar iedereen binnen het eigen bestuur. Minister Slob verwacht bijvoorbeeld van besturen dat ze in het kader van passend onderwijs aan 'iedere school, schoolleider en lerarenteam' duidelijk (kunnen) maken hoeveel geld er in beginsel voor die betreffende school beschikbaar is voor passend onderwijs.¹⁴⁸ Een bestuur moet ook aan iedereen uit kunnen leggen hoe het geld dat het samenwerkingsverband en/of het bestuur krijgt – en dat niet direct naar scholen gaat – wordt ingezet om leerlingen beter te ondersteunen.

Gevoelig zijn voor financiële prikkels, maar geld geen rol laten spelen

"als het gaat om een passende plek en de goede zorg voor een kind kan een gebrek aan geld nooit een goed excuus zijn"¹⁴⁹ (Dekker, Staatssecretaris)

Niet al het geld voor onderwijs gaat via de lumpsum naar schoolbesturen. Beleidsmakers en parlementariërs die instrumenten zoeken om een specifiek doel te realiseren, grijpen al snel naar een extra geldbuidel voor dat specifieke doel.¹⁵⁰ Schoolbesturen worden op allerlei manieren gestuurd met euro's: soms krijgen alle besturen geld, andere keren moeten ze een uitgewerkt plan indienen; soms gaat het geld rechtstreeks naar het schoolbestuur, andere keren loopt de route via een andere partij zoals een samenwerkingsverband of een gemeente; soms komt het extra geld met extra eisen, andere keren zijn er meer vrijheidsgraden. Het veelvuldige gebruik van financiële prikkels geeft schoolbesturen in ieder geval – impliciet – twee boodschappen: (1) bewandel de wegen naar allerlei potjes met extra euro's; (2) laat je flink financieel prikkelen, anders worden beleidsdoelen immers niet gehaald.

Tegelijkertijd is de expliciete verwachting – met name in beleid – dat geld geen noemenswaardige rol mag spelen in besluiten van besturen.¹⁵¹ Schoolbesturen moeten – en kunnen volgens de minister – binnen de bekostiging het onderwijs zo inrichten dat alle leerlingen goed onderwijs krijgen.¹⁵² Dat is inclusief het realiseren van goed onderwijs voor leerlingen die iets extra's nodig hebben, binnen het vastgestelde budgetplafond van het samenwerkingsverband passend onderwijs.¹⁵³

De lumpsum wordt nogal eens afgebeeld als splijtzwam tussen blijde besturen en boze leraren. Maar volgens schoolbesturen heeft de lumpsum ook een belangrijk nadeel. Besturen kunnen wel roepen dat er onvoldoende geld is voor achterstandsscholen of voor passend onderwijs¹⁵⁴ maar door de lumpsum is dat vaak moeilijk hard te maken.¹⁵⁵ Discussies over de manier van bekostigen – de lumpsum – en de hoogte van de bekostiging lopen daardoor al snel door elkaar.

Wanneer is het 'goed'?

Mensen uiten in de media, in de politiek en in het beleid op hoofdlijnen vergelijkbare verwachtingen over de onderwerpen waar schoolbesturen zich mee bezig moeten houden. Schoolbesturen moeten met elkaar samenwerken om maatschappelijke vraagstukken op te lossen, wetten en afspraken (met sectorraden) naleven, zorgen voor goed onderwijs en het belang van de leerling vooropstellen, goed met ouders omgaan, goede werkgevers zijn voor leraren en hen goed betalen, het geld aan de goede dingen besteden en dat ook voor iedereen inzichtelijk maken. Er zijn wel nuanceverschillen: in het beleid ligt het accent meer op het naleven van wetten en afspraken, en in de media klinkt het perspectief van leraren sterker door.

Het is opvallend – ook in de samenvatting hierboven – hoe vaak het woord 'goed' valt als het over schoolbesturen gaat. Maar wanneer is iets goed? Of belangrijker: aan wie komt het toe om dat te bepalen?

3. Besturen, leraren en politici

Een vergelijkbare lijst met onderwerpen die op de agenda van schoolbesturen moeten staan, betekent nog niet dat verwachtingen over de concrete invulling van die onderwerpen ook hetzelfde zijn. Onderwijs is niet voor niets een *essentially contested concept*¹⁵⁶ normatieve discussies horen bij de kern van onderwijs. Onder het veelgebruikte woord 'goed' – goed onderwijs, geld goed besteden – gaan vaak verschillende opvattingen schuil. Hetzelfde geldt voor termen als hét collectieve belang of hét belang van dé leerling. Die woorden worden bijna altijd gebruikt in enkelvoud. Daarmee blijft onder de oppervlakte dat er heel verschillende, allemaal legitieme en ook botsende opvattingen denkbaar zijn over 'goed onderwijs', over een 'collectief belang', of over wat in het belang van de leerling kan zijn.

Deze zogeheten normatieve meervoudigheid is eigen aan onderwijs. En dat heeft consequenties. Bijvoorbeeld voor de confrontatie tussen algemene beelden en oordelen, en een concrete bestuurlijke praktijk. Zo lijken journalisten, columnisten, politici en bewindslieden het vaak in algemene zin eens te zijn over wat schoolbesturen moeten doen. Maar het valt te bezien hoelang die eensgezindheid in de dagelijkse praktijk van bestuurlijke keuzes overeind blijft. De essentie van besturen in de publieke sector komt er immers op neer dat verschillende perspectieven, belangen en opvattingen tegen elkaar moeten worden afgewogen in concrete, specifieke gevallen.¹⁵⁷ En concrete keuzes bieden geen uitvlucht naar algemene abstracties.

Een andere consequentie van normatieve meervoudigheid is dat de vraag aan wie het toekomt om te bepalen wanneer het 'goed' is, extra lading krijgt. De vraag is niet óf taal en rekenen belangrijk zijn, maar hóe belangrijk ze zijn ten opzichte van andere kennis en vaardigheden. Voor de één zijn taal en rekenen 'het fundament voor de rest van je leven'¹⁵⁸ terwijl anderen dat nuanceren door bijvoorbeeld te wijzen op motivatie, persoonsvorming en sociale vaardigheden die óók belangrijk zijn.¹⁵⁹ En wie bepaalt dan hoe een leerkracht de schaarse onderwijstijd besteedt? Bij burgerschap draait het om de inhoud. Aan wie komt het toe om iets te zeggen over wat een 'goede burger' is? In Nederland was de invulling van het burgerschapsonderwijs tot voor kort aan scholen.¹⁶⁰ Inmiddels is de wet aangescherpt, maar dat is omstreden.

*"De overheid heeft een heel specifieke opvatting van hoe een goede burger zich hoort te gedragen: niet discrimineren, solidair zijn, regels opvolgen, stemmen. Het neigt naar een soort staatspedagogiek: algemeen beleid wordt op deze manier omgezet in onderwijs"*¹⁶¹
(Van der Ploeg, lector filosofie en pedagogiek)

Nederland heeft een traditie om verschillende, legitieme opvattingen over 'goed onderwijs' ruimte te bieden.¹⁶² Die notie ligt in beginsel ten grondslag aan de inrichting van het bestel en de verdeling van rollen. Want ook sturing is niet normatief-neutraal maar geworteld in normatieve uitgangspunten.¹⁶³ In het publieke en politieke debat raakt de normatieve

meervoudigheid die ten grondslag ligt aan de onderlinge rolverdeling – tussen overheid en schoolbesturen – uit beeld.

Dat er legitieme, maar tegenstrijdige visies op 'goed onderwijs' kunnen bestaan is niet of nauwelijks onderwerp van gesprek. In de plaats daarvan gaan uitingen over schoolbesturen ogenschijnlijk vaak over munten, maar welbeschouwd vooral over macht. En dan met name over de verdeling van zeggenschap tussen leraren, schoolbesturen, politiek en beleid. Dat spitst zich toe op twee thema's: zeggenschap voor leraren en politici die willen sturen.

Zeggenschap voor leraren

*"In de jaren tachtig klonk alom gemor over nare bemoeizucht en bureaucratie uit Den Haag of Zoetermeer. In de jaren negentig werd de lumpsum ingevoerd en trok de overheid zich terug. De schoolbesturen kregen meer vrijheid en de leraren nóg minder vrijheid dan onder de knoet van het ministerie. ... De scholen, dat zijn de leraren."*¹⁶⁴ (columnist Truijens)

Hoe moeten schoolbesturen en leraren zich tot elkaar verhouden? Het antwoord op die vraag is in de pers en een deel van de politiek helder en uitgesproken. De kern is: besturen moeten een 'dienende en faciliterende kracht' voor leraren zijn.¹⁶⁵ Besturen moeten heel goed naar leraren luisteren¹⁶⁶ en zich realiseren dat niet zichzelf, maar leraren de 'ruggengraat' van het onderwijs vormen.¹⁶⁷ Een bestuur moet niet iets 'doordrukken' als leraren dat niet willen.¹⁶⁸ Er moet veel geld naar leraren,¹⁶⁹ leraren moeten professionele ruimte krijgen en de ruimte en de vrijheid hebben om hun werk goed te doen.¹⁷⁰ Een bestuur moet achter leraren gaan staan bij lastige discussies, zoals radicalisering.¹⁷¹ Besturen moeten leraren niet lastigvallen met allerlei regels, bureaucratie en administratieve verplichtingen die helemaal niet nodig zijn.¹⁷² Besturen moeten leraren niet voor de voeten lopen en ook niet 'in de nek hijgen'.¹⁷³ Het onderwijs is 'van' leraren en de belangrijkste taak van besturen is leraren het werk mogelijk maken.

Dat kernachtige antwoord krijgt ook een aantal nuances. Schoolbesturen moeten nu ook weer niet téveel op leraren vertrouwen en ook niet een al te 'romantisch beeld' van de professionaliteit van leraren hebben, want daar valt het nodige op af te dingen.¹⁷⁴ En als leraren hun 'eigen politieke voorkeuren opdringen' aan leerlingen, dan moet het bestuur daar wel degelijk tegenop treden.¹⁷⁵

Maar er gaan ook andere stemmen op in het publieke en politieke debat over wenselijke verhoudingen tussen schoolbesturen en leraren. Die stemmen uiten zich vooral in grovere schetsen, en verwijzen naar de maatschappelijke opdracht van schoolbesturen. Als 'het maatschappelijk belang' dat vraagt, moet het bestuur namelijk juist tégen de wensen van leraren in gaan.¹⁷⁶ Concreet: als brede meerjarige brugklassen beter zijn voor gelijke kansen, maar leraren staan daar niet om te springen, dan moeten besturen er wel degelijk voor zorgen dat ze er komen.¹⁷⁷

Bewindslieden en een (ander) deel van de Kamerleden kijken weer anders naar de verhouding tussen schoolbesturen en leraren. In dat perspectief gaat het erom hoe de zaken formeel en feitelijk geregeld zijn. Zo beschouwd is het schoolbestuur de drager van formele verantwoordelijkheden, het schoolbestuur ontvangt de bekostiging, en het schoolbestuur is aanspreekpunt voor de overheid. Van een bestuur mag je verwachten dat het de oren goed te luister legt bij ouders en leraren, dat het leraren en schoolleiders inspraak geeft, en dat er afstemming is met alle betrokkenen. Maar het is vervolgens aan het bestuur om zelf de beslissingen te nemen. Hoewel besturen leraren niet lastig moeten vallen met onnodige regels en administratie, herhalen bewindslieden regelmatig dat besturen wel hun zaakjes en hun administratie goed op orde moeten hebben.¹⁷⁸ Dat betekent ook iets voor leraren. Besturen moeten bijvoorbeeld alles doen waar de Inspectie om vraagt, zoals; het goed en volledig registreren van achtergrondkenmerken van leerlingen voor de gewichtenregeling van het achterstandenbeleid; uitgaven in het kader van specifieke regelingen en subsidies in detail verantwoorden; en soms ook leraren laten registreren hoeveel uren ze aan specifieke activiteiten besteden.¹⁷⁹

De vraag naar zeggenschap van leraren speelt niet alleen binnen besturen, maar heeft ook een landelijke component. Kritiek op schoolbesturen en op de afspraken die het ministerie maakt met de sectorraden – verenigingen van schoolbesturen – gaat vaak niet eens zozeer over wat die afspraken wél zijn, maar over wat die afspraken níet zijn. Namelijk: afspraken met leraren. Door veel ongenoegen klinkt dezelfde boodschap: waar ís de leraar!? Op de achtergrond klinken duidelijke echo's van de parlementaire onderzoekscommissie onderwijsvernieuwingen, de Commissie Dijsselbloem.¹⁸⁰ In het eindrapport, uit 2008, riep die commissie de rijksoverheid op om beter naar leraren te luisteren. De politiek betuigde spijt en beloofde kamerbreed beterschap. Volgens de overlevering in de pers, concludeerde de commissie dat het onderwijs 'zwaar geleden' heeft 'onder de dadendrang van politici, ambtenaren en schoolbesturen'.¹⁸¹ Leraren werd 'meer zeggenschap' beloofd. Volgens leraren, en hun medestanders, is van die belofte bar weinig terecht gekomen.¹⁸²

Politici willen sturen

*"... Controle achteraf op wat er met het geld gebeurt (is) niet genoeg. Wij moeten ook in staat zijn om aan de voorkant richting te geven aan wat er met het geld dat wij voor onderwijs beschikbaar stellen zou moeten gebeuren. Want met alleen controle kom je er niet."*¹⁸³ (SP Kamerlid Kwint)

Waar heeft de overheid iets over te zeggen en wat is aan schoolbesturen? In het beleid speelt die vraag vaak op de achtergrond; in het parlement staat die vraag voortdurend in de schijnwerpers. Veel Tweede Kamerleden vinden dat ze weinig instrumenten hebben om te sturen en uiten daarover regelmatig hun onvrede. Om niet te zeggen frustratie.

“Jaar in, jaar uit hebben we vastgoedellende gehad, hebben we diplomafraudes gehad, hebben we totaal ontspoorde bestuurders gehad die hun goddelijke gang gingen, terwijl de ministers en wij daar nauwelijks meer invloed op hebben, omdat we door die lumpsumbekostiging op afstand staan. We kunnen niks meer doen, zelfs de ministers kunnen niks meer doen. We denken wel dat we heel belangrijk zijn hier, maar dat zijn we niet.”¹⁸⁴ (PVV Kamerlid Beertema)

Parlementariërs zoeken onophoudelijk naar manieren om invloed uit te oefenen op het onderwijs. Ze proberen met hun eigen uitlatingen ‘druk te houden op besturen’.¹⁸⁵ Via moties roepen ze de minister op om schoolbesturen nog eens te informeren,¹⁸⁶ besturen ergens toe op te roepen of iets te bevorderen.¹⁸⁷ Kamerleden vragen de minister nog eens een brief te sturen aan besturen om iets onder de aandacht te brengen¹⁸⁸ of afspraken met besturen te maken.¹⁸⁹ Of ze vragen de minister dat niet zelf te doen maar daarvoor een andere organisatie in te schakelen, zoals de Inspectie van het Onderwijs, of de sectorraad.¹⁹⁰ Het parlement zoekt ook naar manieren om zaken af te dwingen¹⁹¹ en naar ‘sanctie-mogelijkheden’ als schoolbesturen hun plichten niet nakomen.¹⁹²

“Hoelang gaan we dat toestaan? En als wij het niet meer toestaan, welke middelen hebben we dan eventueel om in te grijpen als een school keer op keer niet de wijzigingen doorvoert die wij willen?”¹⁹³ (SP Kamerlid Kwint)

De irritatie en ergernis loopt vooral op als de Tweede Kamer het voor elkaar krijgt om iets met de minister te regelen, en het dan nóg niet leidt tot het daadwerkelijk realiseren van de wensen van een parlementaire meerderheid. Zoals gezegd, krijgt zo’n afspraak vaak de vorm van een specifiek doel waar specifiek geld voor beschikbaar is. Als de minister dat extra geld aan besturen geeft, dan wil de Kamer duidelijk terugzien dat het geld ook voor dat specifieke doel is gebruikt.¹⁹⁴ Bijvoorbeeld: extra geld voor de begeleiding van jonge leraren moet zichtbaar naar jonge leraren gaan; en extra geld voor schoolleiders moet daadwerkelijk bij schoolleiders terecht komen.¹⁹⁵ Bovendien moet duidelijk worden dat het heeft geholpen, want daar is dat extra geld immers voor bedoeld.

“Het kan niet zo zijn dat geld dat bestemd is voor leraren, verdwijnt in andere hoeken of gaten.”¹⁹⁶ (PvdA Kamerlid Van den Hul)

Als de minister afspraken maakt met de sectorraad dan willen politici dat alle besturen die afspraken naleven. Doen schoolbesturen dat niet, dan wordt dat in de media en vooral in de politiek niet alleen opgevat als een breuk in een contract, maar ook als een breuk in het vertrouwen.¹⁹⁷ Bovendien, als een parlementaire meerderheid iets vindt of wil, wie zijn schoolbesturen dan om dat naast zich neer te leggen?¹⁹⁸

“Ik vind werkelijk dat we nu al te lang zien dat er te veel ruimte is voor bepaalde schoolbesturen om hun eigen gang te gaan en zich te weinig aan te trekken van de afspraken die wij hier met elkaar hebben gemaakt en de doelen die we hier met elkaar hebben afgesproken of die het onderwijsveld onderling afspreekt. Ik vind werkelijk dat we daar iets mee moeten ...”¹⁹⁹ (D66 Kamerlid Van Meenen)

De januskop van schoolbesturen

Wie komt het toe om te bepalen wanneer het 'goed' is? In de kern is dat waar het om draait. Zowel in de verhouding tussen schoolbestuur en leraren als in de verhouding tussen schoolbesturen en landelijke overheid. In de beeldvorming over schoolbesturen, raken die verhoudingen elkaar op twee verschillende manieren. In het eerste geval willen politici iets zichtbaars en merkbaars voor leraren doen. Schoolbesturen kunnen dan hinderlijk in de weg staan. In het tweede geval willen beleidsmakers en politici iets in de onderwijspraktijk zelf veranderen. Dan zijn schoolbesturen de aangewezen partij om dat uit te voeren. Die combinatie bezorgt schoolbesturen het aanzicht van een januskop.

Het schoolbestuur als hindermacht

Menig politicus wil het liefst iets voor leraren doen – en in iets mindere mate ook voor schoolleiders – op een manier die voor de beoogde begunstigde direct zichtbaar en herkenbaar is.²⁰⁰ Daaruit ontstaat de wens om de macht van besturen 'aan banden (te) leggen'.²⁰¹ Een groot politiek pijnpunt is het salaris van leraren. Om meer leraren in hogere salarisschalen te krijgen, zijn in 2007 afspraken gemaakt over de verdeling van leraren over salarisschalen, de zogeheten 'functiemix'. In de jaren daarna worden die streefcijfers keer op keer niet gehaald. En elke keer als landelijke cijfers aangegeven dat de gezamenlijke schoolbesturen de landelijke afspraken over de beloning van leraren niet nakomen, leidt dat stevast tot irritatie. Bij Kamerleden²⁰² en (vervolgens) ook in de pers.²⁰³ De functiemix komt in de media en in politieke debatten voortdurend terug. Het staat symbool voor schoolbesturen die hun afspraken niet nakomen, de politiek die onmachtig is, en leraren die aan het kortste eind trekken.²⁰⁴ Daarom zoeken politici andere manieren om zichtbaar iets voor leraren te doen. Dat leidt tot ongemakkelijke combinaties van leraren met zeggenschap en schoolbesturen met verantwoordelijkheid.

Een voorbeeld zijn de zogeheten 'werkdrukmiddelen'. Besturen moeten ervoor zorgen dat scholen en teams van leraren zélf bepalen hoe ze de zogeheten 'werkdrukmiddelen' in willen zetten, dat is nadrukkelijk aan leraren.²⁰⁵ Tegelijkertijd is het aan besturen om zich daarover te verantwoorden en inzichtelijk te maken dat het geld aan 'de goede dingen' is besteed. Een ander voorbeeld is de arbeidsmarkttoelage. Die toelage volgt uit een motie²⁰⁶ waarin de Kamer de minister oproept om iets extra's te doen voor leraren op scholen waar leerlingen de grootste risico's lopen op achterstanden. De minister stuurt aan op een arbeidsmarkttoelage voor leraren op scholen met een 'uitdagende populatie', en wil dat regelen via bindende afspraken in de CAO.²⁰⁷ De sociale partners – sectorraden en vakbonden – zien daar weinig heil in: zij voorzien een niet te rechtvaardigen tweedeling. De discussie mondt uit in de volgende werkwijze: indicatoren bepalen welke scholen in aanmerking komen voor extra geld; dat geld wordt overgemaakt aan het schoolbestuur; en de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad moet instemmen met de manier

waarop het geld door het bestuur wordt verdeeld.²⁰⁸ Er zijn besturen die ervoor kiezen om de middelen over alle scholen binnen hun bestuur te verdelen, met instemming van het personeel, via de medezeggenschapsraad. Maar het is niet zoals Kamerleden het hebben bedoeld.

“Ook wij hebben signalen gekregen dat er besturen zijn die ervoor kiezen om deze gelden aan heel andere zaken uit te geven. Mijn vraag is korthedshalve: wat gaat de minister daaraan doen? Dat kunnen we echt niet laten gebeuren.”²⁰⁹ (D66 Kamerlid Van Meenen)

Het schoolbestuur als knaapje

Er is nog een tweede manier waarop de verhoudingen tussen schoolbestuur, leraren en landelijke overheid elkaar raken. In dit geval willen bewindslieden en politici ‘iets’ in het onderwijs zelf veranderen. Meer focus in het curriculum bijvoorbeeld, of meer evidence-based werken. Het knaapje om de verantwoordelijkheid voor die verbetering aan op te hangen is dan snel gevonden: het schoolbestuur.²¹⁰ Zo wil een bewindspersoon ‘dat de aandacht en energie van besturen gaat zitten in de manier waarop passend onderwijs in de klas landt’.²¹¹ In al die gevallen vraagt Den Haag uiteindelijk, linksom of rechtsom, iets van leraren. Als schoolbesturen ‘hun verantwoordelijkheid nemen’ voor die beleidswensen, impliceert dat enige vorm van actieve bemoeienis met het werk van leraren en wat er in de klas gebeurt. Voor besturen ontstaat dan al ras een situatie waarin ze moeten kiezen door wie ze worden gebeten: door de kat, of door de hond. Als schoolbesturen het overheidsbeleid en de politieke wensen van de Tweede Kamer opvolgen, komt hen dat geregeld op kritiek van leraren te staan. Immers: waar denken ze zich mee te bemoeien?²¹² Het onderwijs is het professionele domein van leraren, daar hebben leraren de zeggenschap over. Als besturen het beleid en de wensen uit Den Haag niet navolgen, komen ze onder vuur te liggen van politici en bewindslieden. Want: wie denken ze wel niet te zijn? Waarom denken ze zich te kunnen onttrekken aan wat een democratisch gekozen meerderheid in het parlement wil?

De bestuurlijke wereld versus de onderwijspraktijk

“Hè, hè, eindelijk begint het door te dringen tot politiek en bestuursland dat onderwijs niet de panacee is voor elk maatschappelijk probleem. ... wat gaan al die andere vergadertijgers zoals de PO-raad, de Vereniging Hogescholen, vakbonden, schoolbesturen en de inspectie zelf schrappen? Blijven de beste stuurlieders in de bestuurskamers vrolijk nieuwe ‘prioriteiten’ initiëren?”²¹³ (columnist Van Vroonhoven)

In pers en politiek rijst het beeld op van een kloof. Aan de ene kant leeft een onderwijspraktijk vol leraren, leerlingen en ouders; daar gebeurt ‘het echte werk’. Aan de andere kant is een bestuurlijke wereld met beleid, geld en afspraken. Daar praten mensen óver het onderwijs in raden, commissies, bestuurlijke lagen, verenigingen, enzovoorts.²¹⁴

Vanuit de praktijk is het beeld dat de overkant bestaat uit 'vele bestuurskamers'²¹⁵ met een 'eigen werkelijkheid'.²¹⁶ Bewindslieden en (een deel van de) parlementariërs portretteren schoolbesturen afwisselend als onderdeel van de bestuurlijke wereld – want niet 'het echte' onderwijs – en als onderdeel van de onderwijspraktijk – want object van beleid. Maar (een deel van de) leraren en anderen die vanuit het perspectief van leraren redeneren, scharen schoolbesturen zonder meer bij de bestuurlijke wereld.²¹⁷ Zelf zeggen schoolbesturen nu juist te proberen om de bestuurlijke wereld en de onderwijspraktijk met elkaar te verbinden.²¹⁸

Los van de vraag in welke wereld schoolbesturen zich bevinden, moet de constatering zijn dat een brugfunctie voor schoolbesturen geen oplossing biedt voor het onderliggende ongenoegen. Namelijk, dat de professionele stem van leraren onvoldoende doorklinkt in de wereld van landelijk beleid. En hoezeer schoolbesturen, en hun vertegenwoordigers, op landelijk niveau ook het perspectief van de onderwijspraktijk vertolken, het zijn nog steeds geen leraren.

Ook politici proberen een brug te slaan tussen de onderwijspraktijk en de bestuurlijke wereld. Maar tussen de droom om echt iets voor leraren en leerlingen te betekenen en de daad van directe invloed op de dagelijkse praktijk, staan schoolbesturen in de weg en praktische bezwaren. En ook weemoedigheid, die we in dit geval misschien wel een beetje kunnen verklaren.

4. Een diffuus bestel

Beelden en verwachtingen over schoolbesturen, zoals die naar voren komen in media, politiek en beleid, raken aan de inrichting van het bestel. Dan draait het om zaken als: wie praat waarover met wie, wie heeft welke rol, en aan wie komt het toe om te bepalen wat 'goed' is? Het is opvallend hoe veel woorden – in beleidsbrieven, in antwoorden op Kamervragen, in debatten – er worden besteed aan rollen en rolverdeling. Het is net of bewindslieden en politici (elkaar) steeds weer uitleggen wie waar wel of niet over gaat. Wat zegt dat? Zit het bestel onduidelijk of onlogisch in elkaar? Is het bestel zo complex dat het bos tussen de bomen verdwijnt? Is het een uiting van een pieten-spel waarin iedereen probeert de slechte kaarten aan een ander door te geven? In de media maken mensen zich trouwens veel minder druk over de vraag hoe het formeel precies in elkaar zit: zij leggen de verantwoordelijkheid voor onderwijs zonder twijfel op het bordje van de rijksoverheid.

Het huidige bestel stoelt op een besturingsfilosofie die vanaf de jaren '80 in praktijk is gebracht.²¹⁹ Hoewel veel pijlen van onvrede zich richten op de lumpsum financiering, raakt het vertoog over schoolbesturen de volle breedte van die besturingsfilosofie. De inrichting van het bestel berust namelijk op drie pijlers van die filosofie: (1) de centrale overheid is klein, blijft op afstand en stuurt op output; (2) instellingen zijn sterk, eigenstandig en benutten hun autonomie om in te spelen op lokale omstandigheden; en (3) in het onderlinge samenspel is de overheid bestel-verantwoordelijk en bepaalt hij de kaders waarbinnen alle partijen kunnen bewegen, en zorgen (financiële) prikkels voor concurrentie tussen instellingen. Diezelfde uitgangspunten zijn in andere sectoren doorgevoerd: van energie tot openbaar vervoer, en van postbezorging tot zorgverlening. De laatste jaren zwellen twijfels aan over deze uitgangspunten en de effecten daarvan in de praktijk.²²⁰ De corona-pandemie heeft die twijfels verder aangewakkerd.²²¹

Terug naar het onderwijs. In het vertoog over schoolbesturen klinken drie lijnen van kritiek door op het toepassen van de besturingsfilosofie in het onderwijs. Die lijnen van kritiek sluiten elkaar trouwens niet uit.

Goede filosofie, slechte uitvoering

De eerste lijn in de geuite kritiek is samen te vatten als: de besturingsfilosofie is wel ingezet, maar nooit helemaal doorgevoerd. Of niet op de goede manier. Zo moet de centrale overheid de kaders stellen en heel helder zijn over beleidsdoelen en wat ze daarbij van schoolbesturen verwacht. Dat moet voorkomen dat ieder bestuur voor zichzelf gaat zitten interpreteren wat de bedoeling zou kunnen zijn. En als het ergens aan schort, dan is het aan welomschreven doelen, heldere kaders en eenduidige verwachtingen.²²²

De aannames kloppen niet

Een tweede lijn van kritiek stelt dat de aannames onder de besturingsfilosofie niet kloppen. Beeldbepalende voorbeelden in de hele (semi-)publieke sector hebben duidelijk gemaakt dat de overheid het niet bij 'bestel-verantwoordelijkheid' kan laten en niet 'op afstand' kan blijven als een (grote) instelling ten onder dreigt te gaan. Bovendien zorgt de verborgen hand van het marktmechanisme niet altijd voor wenselijke uitkomsten. Herhaaldelijk is een heel zichtbare hand van de overheid nodig – eentje die soms hard ingrijpt – om erger te voorkomen.

In het verlengde daarvan klinkt de vraag welk disciplinerend mechanisme ongewenst gedrag kan corrigeren. Voor een antwoord op die vraag wordt met het ene oog naar buiten gekeken, naar de omgeving van de instelling. Maar anders dan gedacht, blijkt van onderlinge concurrentie (te) weinig correctie uit te gaan. Bovendien verstomt de lofzang op concurrentie en klinkt nu vooral een ode aan onderlinge samenwerking. Met het andere oog wordt naar binnen gekeken, naar het samenspel tussen bestuur, medezeggenschap en intern toezicht. En ook dat samenspel laat te wensen over. In de Tweede Kamer vragen met name de fracties van GroenLinks en de SP regelmatig aandacht voor medezeggenschap, vooral van leraren.²²³ In de (sociale) media is medezeggenschap nauwelijks een onderwerp van gesprek in relatie tot schoolbesturen, en als het dat wel is gaat het ook over de inspraak van ouders.²²⁴ Uit berichten spreekt eerder een beeld van leraren die via de medezeggenschap weinig invloed hebben op besturen, omdat de afstand tussen de praktijk en het (mega) bestuur daarvoor te groot is.²²⁵ De mogelijke rol van intern toezicht is in de (sociale) media zo mogelijk nog minder in beeld. Het parlement hinkt op twee gedachten. Aan de ene kant wordt intern toezicht gerekend tot de bestuurlijke drukte, en is er openlijke twijfel over het nut.²²⁶

“Waarom heeft een school eigenlijk een raad van toezicht? Je hebt een bestuur en je hebt medezeggenschap. Waarom heb je dan nog een raad van toezicht nodig?”²²⁷ (SP Kamerlid Kwint)

Aan de andere kant is de verwachting dat onafhankelijk toezicht – bijvoorbeeld op samenwerkingsverbanden passend onderwijs – voorkomt dat schoolbesturen hun eigen belangen najagen.²²⁸

De kern van deze lijn van kritiek luidt dat besturen te veel vrijheid hebben omdat sterke tegenkrachten ontbreken. De voorbeelden van besturen waar 'iets' mee is – aangeduid als incidenten, schandalen of uitwassen – bevestigen dat. Hier resoneert vormen de kern van het dominante, negatieve beeld van besturen in de publieke en semi-publieke sector. Dat algemene beeld wordt ook geprojecteerd op schoolbesturen, waar het er een onderwijs-specifieke inkleuring bij krijgt.

Onderwijs als vorm van publieke dienstverlening

Mensen die actief participeren in discussies over schoolbesturen redeneren vaak impliciet vanuit het perspectief dat onderwijs een vorm van publieke dienstverlening is.²²⁹ Daaruit ontstaat een derde lijn van kritiek. In die lijn is het formeel vastleggen of in de praktijk vormgeven van rollen ondergeschikt aan het vertrekpunt dat de centrale overheid eerstverantwoordelijk is, zeker voor het funderend onderwijs.²³⁰ Vanuit dit gezichtspunt moet de overheid zorgen voor goed onderwijs voor iedereen, is de overheid verantwoordelijk als er iets niet goed gaat, en is de overheid aan zet als er iets moet veranderen.

Deze kritiek komt in twee varianten. De ene variant redeneert vanuit maatschappelijke opgaven: publieke organisaties moeten met publiek geld publieke belangen dienen. De positieve waardering voor schoolbesturen die gezamenlijk maatschappelijke problemen oplossen en elkaar 'gewoon' vertrouwen – waar dit verhaal mee begon – past in dat plaatje. Een andere variant stelt vervolgens de vraag: waarom zijn er überhaupt schoolbesturen nodig? Kan het onderwijs niet beter – of niet 'weer' – onder directe aansturing van de overheid komen, in combinatie met ruimte voor de professionaliteit van leraren?²³¹ Ook spreken mensen over het 'terugdraaien van de decentralisering'²³² en het 'onteigenen van besturen'.²³³ Fundamentele verschillen tussen de relatie die de overheid heeft met schoolbesturen in vergelijking met gemeenten en uitvoeringsorganisaties verdwijnen hier uit beeld. Er spreekt vooral een verlangen uit. Een verlangen naar een (verondersteld) verleden dat overzichtelijker, eenduidiger en minder complex is.²³⁴

Dubbele boodschappen

Het brede en al langer bestaande ongenoegen over de besturingsfilosofie leidt op ad-hoc basis tot allerlei omwegen. Zo is in de loop der tijd een bestuurlijk landschap ontstaan met steeds meer en steeds meer verschillende soorten zijpaadjes. Het resultaat is een bestel dat vol zit met inconsistenties. Dat leidt om te beginnen tot dubbele boodschappen, zoals:

- Schoolbesturen moeten alle wettelijke verplichtingen, bestuurlijke afspraken en politieke wensen naleven, én schoolbesturen moeten leraren alle ruimte geven en faciliteren wat leraren willen.
- Schoolbesturen moeten hun verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van het onderwijs door daar gericht op te sturen, én schoolbesturen moeten het onderwijs aan de professionaliteit van leraren laten.
- Onderwijsorganisaties zijn eigenstandige instellingen – met een eigen bestuur, intern toezicht, medezeggenschap – die bekostiging krijgen op basis van het aantal leerlingen en verantwoordelijk zijn voor hun eigen begroting, én schoolbesturen moeten handelen vanuit het collectieve belang, niet onderling concurreren, elkaar 'gewoon vertrouwen' en 'intensief samenwerken'.

- De overheid maakt veelvuldig gebruik van financiële instrumenten om beleidsdoelen te realiseren én schoolbesturen moeten zich niet door geld laten leiden.
- Schoolbesturen moeten beter luisteren naar wat leraren en ouders willen, én schoolbesturen moeten tegen de wensen van leraren en ouders ingaan als het maatschappelijk belang daar om vraagt.

Impliciete tegenstrijdigheden

Daarnaast zijn er impliciete tegenstrijdigheden. De schaalgrootte van schoolbesturen is daar een goed voorbeeld van. Het vertoog over schoolbesturen gaat ervanuit dat schoolbesturen voldoende vergelijkbaar zijn om er in algemene termen over te spreken. Het is de vraag of dat klopt. Vooral in het primair onderwijs is een schoolbestuur van één kleine tot middelgrote school een bekende verschijning. In hoeverre is zo'n bestuur vergelijkbaar met een bestuur van meer dan tachtig scholen, variërend van primair, tot voortgezet en gespecialiseerd onderwijs. Schaalgrootte is een politiek gevoelig onderwerp, waar zelden openlijk over wordt gesproken. Zo is de expliciet geuite wens dat schoolbesturen bij voorkeur klein zijn, in ieder geval niet te groot worden, en zeker niet mega.²³⁵ Tegelijkertijd zijn er tal van verwachtingen die impliciet uitgaan van grote(re) besturen. Bijvoorbeeld wat betreft personeelsbeleid voor leraren.²³⁶ Immers, een klein bestuur neemt een ander soort risico dan een groot bestuur met het bieden van een groot, vast contract voor een deels boventallige leraar. Ook het bieden van een aantrekkelijk aanbod aan scholing en professionalisering en carrièreperspectief is voor een klein bestuur een ander soort opgave dan voor een groot bestuur. Ondertussen worden schoolbesturen gestimuleerd om meer met elkaar samen te werken, al dan niet met behulp van speciale subsidies. Die boven-bestuurlijke samenwerking is nodig omdat bestaande besturen te klein zijn om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Met andere woorden: terwijl klein de expliciete wens is, en groter de impliciete verwachting, beweegt het bestel stilzwijgend naar een boven-bestuurlijke schaal.

Verwijten

Dubbele boodschappen en impliciete tegenstrijdigheden vormen een voedingsbodem voor verwijten. Die verwijten worden ook gevoed door zorgen – over kwaliteit, over kansengelijkheid, over besteding van geld – en een aanhoudende stroom voorbeelden van schoolbesturen waar 'iets' mee aan de hand is. De afzenders van verwijten zijn talrijk. Maar door ambiguïteit over rollen en verantwoordelijkheden is vaak veel minder helder wie de klachten in ontvangst moet nemen en wie zich iets aan moet trekken van de onvrede.²³⁷ Een voorbeeld is de tot symbool uitgegroeide functiemix. Als een minister afspraken maakt met een vereniging van schoolbesturen die het naleven van die afspraken niet kan afdwingen bij zijn leden, wie is er dan verantwoordelijk als op stelselniveau de streefcijfers niet

worden gehaald?²³⁸ Is dat de minister, die dergelijke afspraken niet had moeten maken; is het de sectorraad voor wie hetzelfde geldt; of zijn het alle schoolbesturen?

Het pieten-spel wat vervolgens ontstaat is geen onschuldig tijdverdrijf.²³⁹ Het kan leiden tot polarisatie tussen partijen die in de praktijk met elkaar moeten samenwerken, zoals leraren en schoolbesturen. Verwijten blokkeren ook de weg om het in de toekomst beter te doen. Beleid en politiek wijzen graag en veelvuldig op de verantwoordelijkheden van besturen als beleidsdoelen niet worden gerealiseerd. Maar het kan natuurlijk ook zo zijn dat het uitblijven van beoogde veranderingen het resultaat is van gemankeerd beleid. Zolang die laatste optie, van slecht beleid, buiten beeld blijft, is er weinig reden en ruimte om beter beleid te (leren) maken.

Besturen in een diffuus bestel

In het publieke en politieke debat is onderwijs een belangrijk onderwerp. Veel mensen voelen zich er persoonlijk – als leerling, student of (groot)ouder – of professioneel – als leraar, schoolleider, adviseur, onderzoeker, journalist of wethouder – bij betrokken. Er wordt veel van het onderwijs verwacht, voor iedereen individueel en voor de samenleving als geheel. Als kinderen de hoop zijn voor de toekomst, dan is het aan het onderwijs om die wensen en idealen tot werkelijkheid te maken. Tegelijkertijd zijn er zorgen. De prestaties van leerlingen dalen waardoor Nederland gestaag zijn goede internationale positie en reputatie verliest. Het onderwijs is niet de grote gelijkmaker die velen dachten dat het was. Met dichte scholen en virtueel onderwijs heeft de pandemie het vergrootglas gezet op bestaande verschillen tussen scholen. En dan is er nog dat andere basale, nijpende probleem: er zijn niet genoeg leraren. Er staat heel wat op het spel.

Zorgen over het onderwijs komen direct of indirect op het bordje van politici en bewindslieden. Maar het bestel is – althans in theorie – geënt op de idee dat de overheid op afstand moet blijven. Dat blijkt steeds opnieuw politiek onhoudbaar. Bij bewindslieden en parlementariërs leidt de knellende rol tot onvrede en frustratie; ze zoeken – en vinden – op ad-hoc basis manieren om iets te doen. Daarmee doorkruisen ze de uitgangspunten onder het bestel en ontstaat een uitdijend web aan omwegen. Het gevolg is een diffuus bestel dat bol staat van dubbele boodschappen en impliciete tegenstrijdigheden. Dat biedt een vruchtbare voedingsbodem voor verwijten met veel afzenders maar onduidelijke ontvangers.

Al met al is de conclusie van deze analyse: vertogen over schoolbesturen weerspiegelen vooral een diep ongenoegen over een diffuus bestel.

Bijlage: verantwoording

Aanleiding

Dit essay is gebaseerd op een onderzoek dat is uitgevoerd op verzoek van de Onderwijsraad. Dat onderzoek had als doel het vertoog over onderwijsbesturen in het funderend onderwijs in media, politiek en beleid te analyseren.

Theoretisch perspectief

Deze vertooganalyse onderscheidt drie betekenissen van 'onderwijsbestuur' en bouwt voort op Foucault's notie van discours als sociale praktijk, en Fairclough's model voor kritische discours analyse.

Drie betekenissen: bestuur, besturen en bestuurder De term 'onderwijsbestuur' heeft (tenminste) drie verschillende betekenissen:

- Het bestuur: een specifiek onderdeel van de organisatie, zoals een College van Bestuur
- Het besturen: het proces van sturen, het handelen om bestuurlijke opgaven te realiseren
- De bestuurder: de persoon die een specifieke rol vervult

Het startpunt van de analyse is steeds 'onderwijsbestuur'. Andere gremia, handelingen en groepen komen alleen aan bod vanuit hun relatie tot 'onderwijsbestuur'. Bijvoorbeeld: de analyse richt zich níet op samenwerkingsverbanden passend onderwijs of medezeggenschap op zich, maar hoe 'onderwijsbestuur' zich verhoudt tot samenwerkingsverbanden en medezeggenschap is wél onderdeel van de analyses.

Drie sociale praktijken: beleid, politiek en media In navolging van Foucault²⁴⁰ is een discours op te vatten als een sociale praktijk waarin een specifiek fenomeen – in dit geval onderwijsbestuur – door middel van taal voortdurend wordt geconstrueerd, gedeconstrueerd en gereconstrueerd. Deelnemers aan een sociale praktijk uiten hun visies, oordeel en attitudes omtrent onderwijsbestuur in taal. Een discours is zo beschouwd een arena van taaluitingen. Dit onderzoek onderscheidt drie sociale praktijken: beleid, politiek en media.

Drie dimensies: woorden, sprekers en context Fairclough's analysemodel voor kritische discours analyse onderscheidt drie dimensies.²⁴¹ De eerste dimensie legt de focus op woordkeuze: het is relevant of onderwijsbestuur wordt omschreven als knooppunt, hitteschild of leemlaag. Bij de tweede dimensie gaat het om taaluitingen als vorm van interactie. In dit onderzoek operationaliseer ik deze dimensie in termen van afzender – hier kortheidshalve aangeduid onder de noemer spreker – en beoogd ontvanger. Bij de derde dimensie gaat het om het duiden van taaluitingen vanuit een bredere sociale context. Bijvoorbeeld: een oproep aan schoolbesturen om samen te werken krijgt betekenis tegen de achtergrond van een besturingsfilosofie die geënt is op onderlinge concurrentie.

Onderzoeksvraag

Onder verwijzing naar bovengenoemde drie betekenissen van onderwijsbestuur, drie sociale praktijken en drie dimensies van analyse, is de hoofdvraag van het onderzoek:

Welke vertogen over 'onderwijsbestuur' kunnen worden onderscheiden in de sociale praktijken van beleid, politiek en media, en hoe zijn die vertogen te karakteriseren in termen van woorden, sprekers en context?

Een onderzoeksstrategie in 7 stappen

Op voorhand was onbekend, en ook moeilijk in te schatten, óf, en zo ja hoeveel, verschillende vertogen over onderwijsbestuur betekenisvol van elkaar te onderscheiden zouden zijn. Of dat een andere ordening van taaluitingen in de sociale praktijken van pers, politiek en beleid meer inzicht geeft. Evenmin was van tevoren duidelijk met welke selecties op een spaarzame manier een saturatiepunt te bereiken is. Ook was het vooraf bepalen van een steekproef – uit thema's, databronnen en/of tijdseenheden – discutabel, omdat onbekend was hoe verschillende vertogen tot uitdrukking komen. Daarom heb ik een stapsgewijze onderzoeksstrategie ontwikkeld waarbij voortschrijdende inzichten de keuzes in een volgende stap bepalen. Beschikbare tijd voor het onderzoek en planning fungeerden steeds als belangrijke kaders. Deze methodologische verantwoording volgt de opeenvolgende stappen die zijn gezet op basis van de voortschrijdende inzichten die gedurende het onderzoek zijn opgedaan.

Stap 1: Afbakenen

Als eerste afbakening zijn de volgende keuzes gemaakt: een beredeneerde selectie van inhoudelijke thema's; en voor elk van de sociale praktijken een selectie van databronnen.

Inhoudelijke thema's

Om twee redenen zijn op voorhand een beperkt aantal inhoudelijke thema's geselecteerd. Ten eerste: een relevant deel van het discours over 'onderwijsbestuur' bestaat uit wat er juist niet wordt gezegd. Bijvoorbeeld: als een regeerakkoord wel verwijst naar scholen en schoolleiders maar niet naar onderwijsbesturen en bestuurders, dan is dat relevant voor de analyse. Dataverzameling kan daarom niet volstaan met gerichte zoekacties met termen als bestuur, besturen en bestuurder. Door een inhoudelijk thema als ingang voor dataverzameling te kiezen, komen ook deze meer verholen delen van het discours in beeld. Ten tweede kan de selectie van een aantal inhoudelijke thema's een efficiënte manier zijn om zicht te krijgen op de meervoudigheid van verwachtingen over schoolbesturen. De geselecteerde thema's moeten dan samen een breed spectrum van bestuurlijke opgaven vertegenwoordigen. De keuze viel op de combinatie van vijf inhoudelijke thema's:

Kwaliteit van onderwijs Onderwijsbesturen zijn formeel verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen. Dit thema raakt de dagelijkse praktijk binnen scholen. Binnen dit grote en grotendeels intern gerichte onderwerp zijn drie subthema's geselecteerd:

Thema 1: leerlingen: prestaties van leerlingen voor taal en rekenen;

Thema 2: leraren: het lerarentekort;

Thema 3: financiën: de besteding van middelen die in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) ter beschikking zijn gesteld.

Segregatie Scholen verschillen sterk van elkaar wat betreft de sociaal-economische, culturele en etnische achtergronden van hun leerlingpopulatie. Dit thema overstijgt een enkele school en raakt aan de maatschappelijke opdracht van onderwijsbesturen. Het thema heeft een interne component – de verdeling van leerlingen over scholen binnen het eigen bestuur – en een externe component, de verdeling van leerlingen over alle scholen in een gebied.

Thema 4: segregatie tussen scholen

Passend onderwijs Onderwijsbesturen maken verplicht deel uit van een samenwerkingsverband, waarin zij gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het realiseren van 'passend onderwijs' voor al hun leerlingen. Dit thema verwijst naar boven-bestuurlijke afstemming en samenwerking, maar heeft ook concrete en zichtbare manifestaties voor leraren,

leerlingen en hun ouders.
Thema 5: passend onderwijs

Databronnen

Het onderzoek richt zich op vertogen binnen drie sociale praktijken: beleid, politiek en media. Op basis van ervaringen met eerder onderzoek zijn de volgende databronnen geselecteerd.²⁴²

Beleid de stem van bewindslieden en beleidsmakers

Wat wel: beleidsbrieven van bewindslieden Onderwijs aan de Tweede Kamer, inclusief daarbij horende beleidsnotities en voortgangsrapportages; memories van toelichting bij wetsvoorstellen; de jaarlijkse onderwijsbegroting; verslagen van mondelinge en schriftelijke overleggen met de Vaste Kamercommissie OCW en de Tweede Kamer voor zover het de inbreng van bewindslieden betreft; antwoorden op Kamervragen

Wat niet: beleidsbrieven van bewindslieden Onderwijs aan de Eerste Kamer of de Verenigde Vergadering; beleidsbrieven van bewindslieden van andere departementen dan OCW; beleidsbrieven die als oplegger dienen of louter een aankondiging bevatten; bijlagen bij beleidsbrieven die geen beleidsnotities of voortgangsrapportages zijn, zoals onderzoeksrapporten

Bron: officielebekendmakingen.nl

Politiek de stem van het parlement

Wat wel: ingediende moties, inclusief moties die niet zijn aangenomen; Kamervragen; verslagen van mondelinge en schriftelijke overleggen van de Vaste Kamercommissie OCW en de voltallige Tweede Kamer met bewindslieden voor zover het de inbreng van Kamerleden betreft

Wat niet: verslagen van mondelinge en schriftelijke overleggen met de Eerste Kamer en de Verenigde Vergadering; verslagen van mondelinge en schriftelijke overleggen die buiten de Vaste Kamercommissie OCW vallen, zoals (gecombineerde) commissies van SZW, BZK en VWS

Bron: officielebekendmakingen.nl

Media stemmen in het publieke debat

De sociale praktijk van de media is in ons digitale tijdperk zeer veelomvattend. Het onderzoek beperkt zich tot de volgende drie categorieën, met daarbinnen de volgende databronnen.

Kranten en tijdschriften

Wat wel: AD/Algemeen Dagblad, inclusief regio katern; De Telegraaf; de Volkskrant; Het Financieel Dagblad; NRC Handelsblad; Trouw; De Groene Amsterdammer; Elsevier Weekblad;

Wat niet: lokale dagbladen en alle niet genoemde kranten en tijdschriften; nieuwsplatforms, zoals De Correspondent

Bron: NexisUni

NB: kranten gaan verschillend om met het publiceren van artikelen in de krant en op de eigen website; steeds wordt het medium met de meeste uitingen geselecteerd

Radio & TV

Wat wel: uitzendingen op publieke zenders die beschikbaar zijn via de digitale collectie van het instituut voor beeld en geluid, waaronder EenVandaag, NOS Journaal, Jeugdjournaal, OPI, Radio1 Ochtendjournaal; uitzendingen van commerciële

omroepen die beschikbaar zijn in goed doorzoekbare archieven, te weten: Hart van Nederland (SBS6); RTL4 Nieuws; BNR Nieuwsradio

Wat niet: podcasts; fragmenten waarvoor geen audio en/of video beschikbaar is; uitzendingen van alle anderen niet expliciet genoemde zenders en omroepen

Bron: digitale collectie www.beeldengeluid.nl; websites van SBS6, RTL en BNR.

Sociale media

Wat wel: Twitter, LinkedIn, Nieuws

Wat niet: Facebook, Reddit, TikTok, Fora

Bron: Coosto

Stap 2: Vooronderzoek

De inzet van het vooronderzoek is een eerste, brede inventarisatie op basis van alle databronnen voor de drie onderscheiden sociale praktijken, voor alle inhoudelijke (sub)thema's. Door de tijdsperiode te beperken en te variëren ontstaat een eerste beeld. Onderstaand overzicht vat de werkwijze samen.

Overzicht: Onderzoekperiodes naar thema voor de brede inventarisatie (Stap 2)

Thema ↔	Jaar	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20	20-21	21-22
Generiek (Coosto)									
Taal & rekenen									
Lerarentekort									
NPO middelen									
Segregatie									
Passend onderwijs									

Bevindingen

Het vooronderzoek leidt tot de volgende inzichten:

- Het vertoog over schoolbesturen verschilt niet tot nauwelijks tussen de vijf inhoudelijke thema's die zijn onderscheiden. Dat komt vooral doordat die thema's in uitingen – zoals krantenartikelen of verslagen van Kamerdebatten – vaak met elkaar in verband worden gebracht. Bijvoorbeeld: als het gaat over het Nationaal Programma Onderwijs, gaat het óók over het tekort aan leraren en óók over prestaties van leerlingen voor taal en rekenen. Het selecteren van documenten op basis van een inhoudelijk thema leidt dan óf tot het dubbel analyseren van dezelfde documenten, óf het arbitrair toedelen van een document aan één inhoudelijk thema.
- Door de verwevenheid tussen thema's geeft een combinatie van zoekacties met de inhoudelijke thema's een (nagenoeg) volledig beeld. Bijvoorbeeld: het selecteren van beleidsdocumenten op basis van de vijf inhoudelijke thema's resulteert in alle beleidsbrieven die de minister in de betreffende periode naar de Tweede Kamer heeft gestuurd.
- Het vertoog over schoolbesturen in de pers en in de politiek verschilt nauwelijks tussen tijdsperiodes. Bijvoorbeeld: in 2014 worden nagenoeg dezelfde dingen geuit over schoolbesturen in relatie tot passend onderwijs, als in 2022 in relatie tot taal en rekenen, en het tekort aan leraren. Hooguit krijgt het ene aspect in de ene periode wat meer aandacht dan het andere aspect, maar dat is hier niet de onderzoeksvraag.
- Het vertoog over schoolbesturen in het beleid varieert wel enigszins in de tijd:

opeenvolgende kabinetten en bewindslieden spreken in iets andere termen over schoolbesturen.

- Er is wel een duidelijk verschil in uitingen over schoolbesturen tussen de drie sociale praktijken. Bijvoorbeeld: in sociale media en op radio en tv is vooral aandacht voor specifieke gevallen en gebeurtenissen, terwijl in het beleid een zwaarder accent ligt op formele verantwoordelijkheden van schoolbesturen.
- Het analyseren van uitingen op radio en tv voegt weinig toe aan analyses van kranten en sociale media.
- Er zijn weinig indicaties voor heel verschillende, of strijdige vertogen. Het lijkt zinvoller om – in navolging van het model van Fairclough – verschillende lagen in het vertoog te onderscheiden.
- Uitingen over schoolbesturen zijn niet los te zien van een veel bredere discussie over bestuurscultuur, en breder geuite onvrede over een kloof tussen – zoals dat wordt genoemd – werkvloer en bestuurskamer, en tussen beleid en uitvoering. Die bredere onvrede wordt in verband gebracht met slachtoffers van de toeslagenaffaire, boeren en het stikstofbeleid, en gedupeerden van de gaswinning in Groningen.

Keuzes voor vervolg

Op grond van de bevindingen uit het vooronderzoek maak ik de volgende keuzes voor het vervolg van het onderzoek.

- De vijf inhoudelijke thema's fungeren wél als zoeklicht naar uitingen over schoolbesturen, maar het is níet zinvol om die uitingen per thema afzonderlijk te analyseren.
- In de analyse ligt de nadruk op vergelijking tussen sociale praktijken, dus op overeenkomsten en verschillen tussen media, politiek en beleid.
- Om het vertoog in de media te analyseren worden de databronnen beperkt tot kranten en sociale media. Uitingen op radio en tv leveren weinig extra's op terwijl het systematisch analyseren van audiovisuele bronnen zeer tijdrovend is.

Om een saturatiepunt voor taaluitingen te verkrijgen, en eventuele verschillen tussen opeenvolgende kabinetten in beeld te krijgen, kies ik voor verschillende periodes. Zowel het parlement als scholen werken in cycli van een jaar dat medio augustus begint en medio juli eindigt. Eerder onderzoek leert dat een onderzoeksperiode het best bij dit ritme aansluit, in plaats van kalenderjaren als vertrekpunt te nemen.

- Periode 1.8.2017 - 1.8.2022:
Sociale media met behulp van zoektermen (zie hierna).
- Periode 1.11.2017 tot 1.8.2018.
Deze periode omvat de eerste acht maanden van het Kabinet Rutte 3 dat op 26 oktober 2017 werd beëdigd. Selectie aan de hand van de thema's taal en rekenen, lerarentekort en segregatie. Het NP Onderwijs is voor die periode niet relevant en voor passend onderwijs is een groter databestand beschikbaar.
- Periode 1.8.2021 - 1.8.2022.
Deze periode omvat een volledig school- en parlementair jaar, inclusief de eerste zes maanden van het Kabinet Rutte 4 dat op 10 januari 2022 werd beëdigd. Selectie aan de hand van alle thema's met uitzondering van passend onderwijs, waarvoor een groter databestand beschikbaar is.
- Periode 1.8.2014 - 1.8.2019.
Selectie voor het thema passend onderwijs, gebruik makend van een reeds beschikbaar databestand.²⁴³

Stap 3: Data verzamelen

Kranten

N=1617 totaal aantal geselecteerde krantenartikelen

N=352 aantal artikelen met uitingen over schoolbesturen; uit deze artikelen zijn relevante fragmenten geïdentificeerd.

Daarvan verspreid over de tijd:

N=60 1.11.2017 - 1.8.2018

N=155 1.8.2021 - 1.8.2022

N=137 1.8.2014 - 1.8.2019 (bestand passend onderwijs)

Politiek

N= 120 totaal aantal geselecteerde beleidsdocumenten; alle documenten zijn geanalyseerd op relevante fragmenten over schoolbesturen

Daarvan naar type document:

N= 63 verslagen van schriftelijke en mondelinge overleggen, uitingen Kamerleden

N= 57 Kamervragen en antwoorden, de vragen

Daarvan verspreid over de tijd:

N= 25 1.11.2017 - 1.8.2018

N= 35 1.8.2021 - 1.8.2022

N= 60 1.8.2014 - 1.8.2019 (bestand passend onderwijs)

Beleid

N= 160 totaal aantal geselecteerde beleidsdocumenten; alle documenten zijn geanalyseerd op relevante fragmenten over schoolbesturen.

Daarvan naar type document:

N= 40 beleidsbrieven

N= 63 verslagen van schriftelijke en mondelinge overleggen, uitingen bewindslieden

N= 57 Kamervragen en antwoorden, de antwoorden

Daarvan verspreid over de tijd:

N= 37 periode 1.11.2017 - 1.8.2018

N= 55 periode 1.8.2021 - 1.8.2022

N= 68 periode 1.8.2014 - 1.8.2019 (bestand passend onderwijs)

Stap 4: Data analyseren

Sociale media

Om het vertoog over schoolbesturen op sociale media te analyseren heb ik Coosto gebruikt.

Dat is een tool om activiteiten op sociale media te monitoren en te analyseren. De analyse van de berichten verliep via drie tredes:

Trede 1: Eerste selectie

Om potentieel relevante berichten op het spoor te komen heb ik de volgende zoektermen gebruikt: (1) onderwijs, school, funderend onderwijs óf basisschool, in combinatie met (2) bestuur, bestuurder óf besturen. Om de analyse behapbaar te houden heb ik als bronnen geselecteerd: Twitter, LinkedIn en nieuws. Het gaat om berichten die in een periode van vijf jaar - van 15.8.2017 tot 15.8.2022 - zijn gepost, gedeeld en waarop is gereageerd.

De combinatie van deze afbakening resulteert in ruim 136.000 berichten.

Trede 2: Nadere selectie door trendanalyse

Het bleek niet goed mogelijk om met een beperkt aantal relevante hashtags een goed beeld te krijgen van het verloop over schoolbesturen op sociale media. Dat komt doordat: veel berichten geen gebruik maken van hashtags; sommige hashtags - zoals #bestuur - veel te ruim, en andere - zoals #schoolbestuur - juist veel te beperkt zijn. Een zogeheten sentiment-analyse bleek ook in dit geval onvoldoende betrouwbaar.²⁴⁴ Daarom heb ik een trendanalyse uitgevoerd en me beperkt tot een aantal momenten met een duidelijke piek in activiteit.

Trede 3: Inhoudsanalyse

Op de berichten die rond de piekmomenten zijn gedeeld, heb ik een kwalitatieve inhoudsanalyse uitgevoerd aan de hand van drie vragen:

- Wat is de aanleiding voor de piek in aantal berichten?
- (Hoe) Verbreedt de discussie zich?
- Wat wordt er over schoolbesturen gezegd?

De bevindingen staan hieronder in chronologische volgorde. De heel korte samenvattingen pretenderen niet volledig zijn, maar de belangrijkste rode draden in de uitingen te benoemen.

Piek 1: 24-26 juni 2018

- Aanleiding: (1) bericht dat de bestuurders van LVO Maastricht opstappen naar aanleiding van ongeldige schoolexamens bij VMBO Maastricht; en (2) D66 lanceert een plan om in plaats van besturen, scholen direct te bekostigen om 'de macht van besturen aan banden te leggen'
- Verbreiding: naar (1) lumpsum financiering; (2) salarissen van bestuurders; (3) schaalgrootte van onderwijsinstellingen; (4) 'incidenten' in andere sectoren, zoals woningcorporaties
- Over schoolbesturen: besturen hebben te veel macht; bestuurders verdienen te veel; overheid moet ingrijpen bij falende bestuurders; bestuurders hebben gefaald, leerlingen zijn de dupe en leraren lossen het op

Piek 2: 7 tot 9 maart 2019

- Aanleiding: (1) bericht dat het Cornelius Haga Lyceum in Amsterdam banden heeft met een terreurorganisatie; en (2) aanloop naar stakingen van leraren op 15 maart
- Verbreiding: naar (1) ingrijpen: waarom is niet eerder ingegrepen; wie kan ingrijpen; (2) islamitisch onderwijs in het algemeen; (3) Wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen en instrumenten om vooraf scholen 'tegen te houden'; (4) zeggenschap over geld moet op schoolniveau liggen
- Over schoolbesturen: overheid moet ingrijpen bij falende bestuurders; bestuurders hebben te veel macht

Piek 3: van 10-13 juli 2019

- Aanleiding: uitspraak van de rechtbank, op 11 juli 2019, die oordeelt dat de Inspectie van het Onderwijs een rapport over het Cornelius Haga Lyceum in Amsterdam mag publiceren; en direct daarna de feitelijke publicatie van dat rapport
- Verbreding: (1) ingrijpen: welke mogelijkheden heeft de overheid om in te grijpen; (2) vrijheid van onderwijs
- Over schoolbesturen: bestuurders zijn oplichters, zakkenvullers, moeten direct worden ontslagen

Piek 4: van 19-21 januari 2020

- Aanleiding: uitspraak van de rechtbank: de minister had niet mogen eisen dat het bestuur van het Cornelius Haga Lyceum in Amsterdam opstapt; de minister gaat in hoger beroep
- Verbreding: (1) wat vermag de overheid bij wanbeleid; (2) vrijheid van onderwijs
- Over schoolbesturen: blijft overwegend beperkt tot dit specifieke schoolbestuur

Piek 5: 10-11 maart 2020

- Aanleiding: nieuw corona—virus en het al dan niet sluiten van scholen
- Verbreding: nauwelijks
- Over schoolbesturen: overwegend positieve reacties op besturen 'die zelf verantwoordelijkheid nemen' door scholen te sluiten

Piek 6: rond 15 april 2022

- Aanleiding: minister 'sommeert' de bestuurder van de Stichting voor Persoonlijk Onderwijs op te stappen; de Inspectie constateert wanbeheer
- Verbreding: blog voorzitter VO-Raad met kanttekeningen bij masterplan basisvaardigheden van de minister
- Over schoolbesturen: bestuurders besteden het geld van de overheid aan de verkeerde dingen; bestuurders zijn megalomaan

Piek 7: rond 26 april 2022

- Aanleiding: publicatie Follow the Money op 26 april 2022 "De zwakste schakel in het basisonderwijs is het schoolbestuur", vervolg op een publicatie op 19 april 2022 "Meer geld, minder niveau. Wat gaat er mis in het basisonderwijs?"
- Verbreding: (1) lumpsum financiering; (2) relatie lumpsum en kwaliteit van onderwijs; (3) te weinig controle, ingrijpen te laat
- Over schoolbesturen: besturen doen hun werk niet goed; besturen die het niet goed doen moeten opstappen; besturen zijn verantwoordelijk voor 'meer geld, slechter onderwijs'; er blijft te veel geld aan de strijkstok hangen; besturen moeten 'echt verantwoordelijk worden gehouden' voor kwaliteit van het onderwijs; besturen hebben geen democratische legitimatie

Inhoudsanalyse kranten, politiek en beleid

Eerst heb ik de geselecteerde documenten - voor iedere sociale praktijk afzonderlijk - op de volgende manier geanalyseerd:

- Identificeren van relevante passages in documenten, waar nodig met informatie uit de context om de passage te duiden
- Verzamelen en categoriseren van de relevante passages op basis van overeenkomsten en verschillen, bijvoorbeeld: positieve uitingen; het bestuur als werkgever
- Categorieën labelen en samenvatten met behulp van kernwoorden
- Per categorie citaten selecteren die representatief zijn voor het geheel
- Systematische overzichten maken met in de kolommen de drie sociale praktijken, en in de rijen de categorieën. Dat was aanleiding voor kleine aanpassingen in labels en rubricering omwille van een betere vergelijking tussen de drie sociale praktijken.

De drie categorieën (a) positieve uitingen; (b) gevallen en gebeurtenissen; en (c) bestuurders aan het woord heb ik verwerkt in § 1. Dit is te beschouwen als de eerste dimensie van het analysemodel van Fairclough - de woordkeuze - met een onderscheid tussen positieve, negatieve en neutrale aanduidingen van schoolbesturen.

Bij de tweede dimensie in het model van Fairclough gaat om taaluitingen als interactie. Dat krijgt in dit onderzoek de vorm van expliciete en impliciete verwachtingen over schoolbesturen, met daarbij de vraag welke 'spreker' welke verwachting uit. Deze dimensie is uitgewerkt in § 2.

Stap 5: Interpreteren

Bij de derde dimensie in het model voor kritische discours analyse van Fairclough gaat het om het duiden van de taaluitingen vanuit een bredere sociale context. Daarmee verschuift de analyse van het beschrijven naar het interpreteren van bevindingen. De onderbouwing om te kiezen voor drie centrale thema's in de interpretatie - zeggenschap voor leraren; politici willen sturen; besturingsfilosofie - is als volgt:

Zeggenschap voor leraren Het gebrek aan zeggenschap voor leraren is een prominent en terugkerend onderwerp. Niet alleen in de documenten die inhoudelijk zijn geanalyseerd, maar juist ook in wat ik eerder benoemde als het meer verholen deel van het vertoog over schoolbesturen. Dat wil zeggen, in krantenartikelen die wél zijn geselecteerd op basis van de inhoudelijke thema's, maar die géén expliciete passages over schoolbesturen bevatten. In ingezonden brieven en opinie-artikelen in kranten is zeggenschap voor leraren een belangrijk onderwerp. Dat bleek al eerder, in een analyse van het politieke en publieke debat over passend onderwijs.²⁴⁵ Ook in (mondelijke) Kamerdebatten komt het onderwerp regelmatig terug. In uitingen in de pers en in de politiek wordt het gebrek aan zeggenschap voor leraren herhaaldelijk verbonden met kwesties van schaal en macht. Kort samengevat: door de schaalgrootte van veel schoolbesturen, hebben leraren weinig invloed op keuzes die op het niveau van de hele instelling worden gemaakt; leraren praten ook onvoldoende mee op landelijk niveau; plus, de macht zetelt waar het geld is, en dat is niet bij leraren maar bij besturen.

Politici willen sturen In verslagen van schriftelijke en mondelinge debatten, in Kamervragen en in moties is de behoefte van politici om (direct) invloed uit te oefenen op de onderwijspraktijk voortdurend zichtbaar en de frustratie over een gebrek aan sturingsmiddelen regelmatig

voelbaar. In de analyses van de documenten viel op hoezeer de functiemix in debatten figureert als symbool van onmacht en onwil: onmacht om met landelijke afspraken iets te realiseren, door - wat wordt betiteld als - onwil van schoolbesturen. Deze onder- en vaak ook boventoon komt onvoldoende tot uitdrukking in een beschrijving van verwachtingen over schoolbesturen. Daarom is dit thema toegevoegd aan de interpretatie.

De combinatie van beide thema's - zeggenschap voor leraren, politici willen sturen - maakt het bovendien mogelijk om te illustreren welke dynamiek tussen actoren ontstaat en wat dat betekent voor het vertoog over schoolbesturen.

Besturingsfilosofie Er zijn diverse indicaties dat de 'eigenlijke' discussie over schoolbesturen over de besturingsfilosofie gaat. Ten eerste werd al in het vooronderzoek duidelijk dat het vertoog over schoolbesturen niet los te zien is van een veel bredere discussie over bestuurscultuur, en de rol en positie van de rijksoverheid in relatie tot burgers en het maatschappelijk middenveld. Ten tweede is de veelvuldige oproep aan schoolbesturen om samen te werken opmerkelijk tegen de achtergrond van een institutionele context die geënt is op eigenstandige organisaties die met elkaar concurreren om de gunst van leerlingen en ouders, op straffe van verlies aan inkomsten. Een derde indicatie is dat veel pijlen zich richten op een specifiek element van de besturingsfilosofie, namelijk het bekostigen van besturen via een lumpsum. Kritiek op lumpsum bekostiging krijgt echter pas betekenis in het licht van onvrede over zeggenschap van leraren en politici die directe invloed uit willen oefenen op de praktijk. Met andere woorden: het vertoog over schoolbesturen raakt aan alle drie de componenten van de besturingsfilosofie die in de jaren '80 is ingezet.

Stap 6: Schrijven

Om de bevindingen van het onderzoek voor een breed publiek toegankelijk te maken, heb ik de uitkomsten beschreven in een verhalende tekst. Bij zinsneden die direct afkomstig zijn uit de data is verwezen naar de onderliggende bron. De opgenomen citaten zijn representatief voor uitingen rond een categorie, thema of invalshoek en besteden geen onevenredige aandacht aan de uiteinden van het opinie-spectrum.

Stap 7: Meelezers en checks

Een eerste concept is door een aantal mensen van commentaar voorzien op helderheid, leesbaarheid en navolgbaarheid van de tekst, en logica van de structuur.

Bronnen

- ¹ 'Het is mijn taak om leraren te helpen. Als schoolbesturen daar niet aan meehelpten, zal ik ingrijpen'. Interview Aleid Truijens met minister Dennis Wiersma, de Volkskrant, 27.08.2022.
- ² Bericht op Twitter van @DennisWiersma, op 29.08.2022.
- ³ Verbinding gezocht, blog Freddy Weima, 29.08.2022 www.poraad.nl
- ⁴ 'Dat frame werkt: graaiende bestuurders die onderwijs naar de ratsmodee helpen.' Opinie, de Volkskrant, 31.08.2022.
- ⁵ Berichten op LinkedIn d.d. 27.08.2022.
- ⁶ Berichten op LinkedIn d.d. 27.08.2022; Opinie, de Volkskrant, 31.08.2022.
- ⁷ H. Maassen van den Brink, voorzitter Onderwijsraad in Financieel Dagblad, 20.7.2018 'Een uitzendbureau inhuren vanwege het lerarentekort is schandelijk'.
- ⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-15, 31 497 nr. 175, verslag algemeen overleg passend onderwijs; AD 7.4.22; Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 36 106, nr. 3, Memorie van Toelichting Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden
- ⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-19, 31 293 en 31 289, nr. 449, verslag algemeen overleg primair en voortgezet onderwijs,
- ¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 36 106, nr. 3, Memorie van Toelichting Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden.
- ¹¹ 'Zomervakantie? Niet voor schoolbestuurders', Algemeen Dagblad, 8.7.2022; 'Scholen met de handen in het haar', Algemeen Dagblad, 9.7.2022.
- ¹² 'Ouders onthutst', Algemeen Dagblad, 30.6.2022; Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, nr. 3156, vragen en antwoorden over 'een immens lerarentekort op de Amsterdamse basisscholen.
- ¹³ 'Drempels' in plaats van Citotoets', de Volkskrant, 9.2.2015.
- ¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-19, 31 293 en 31 289, nr. 449, verslag algemeen overleg primair en voortgezet onderwijs.
- ¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 31 293 en 31 289, nr. 407, verslag algemeen overleg primair en voortgezet onderwijs.
- ¹⁶ o.a. Twitter op 25.6.2018.
- ¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 32 034, nr. 30, verslag algemeen overleg digitale leermiddelen.
- ¹⁸ 'Theo Thijssen is achterhaald', Het lerarentekort, De Groene Amsterdammer 7.6.18; 'Samenwerking scholen tegen lerarentekort', De Telegraaf, 5.12.17; 'Is er nog wel tijd om leraren goed op te leiden?' NRC 30.7.2018; 'Voortgezet onderwijs grote 'schuifoperatie' scholen in Zuid' NRC 24.2.2018.
- ¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-15, 31 497 nr. 138.
- ²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 32 034, nr. 30, verslag algemeen overleg digitale leermiddelen.
- ²¹ 'Sommen op de tablet steeds wat moeilijker' Algemeen Dagblad 14.6.2018; 'Lerarentekort bedreigt kwaliteit basisonderwijs' NRC 14.2.2018; 'Woonlasten houden juffen en meesters weg uit Amsterdam' Trouw, 12.3.2018; 'Vergeet ons niet, zegt het speciaal onderwijs' Trouw, 14.2.2018.
- ²² 'ICT'ers en gepensioneerd voor de klas' NRC 14.2.2018; 'Gezocht: meester/juf (1.000 euro)' NRC 19.7.2018; 'Verzuimcijfers belachelijk hoog', de Telegraaf, 25.3.2022; 'Lerarentekort bereikt een kookpunt, vlak voor de zomervakantie' NRC 14.6.2022.
- ²³ 'Corona waart weer rond op school', de Volkskrant, 6.7.2022.
- ²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 31 497 nr. 281, verslag van een notaoverleg passend onderwijs.
- ²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, nr. 1251, vragen en antwoorden over 'het bericht dat de Staatssecretaris de Sint Maartenschool in Ubbergen niet wil bezoeken'; Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, nr. 1281, vragen en antwoorden over 'de Sint Maartenschool in Ubbergen'; Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, nr. 2267, vragen en antwoorden over 'de artikelen "Noodlijdende St. Maartenschool vindt geldschiet" en "Geldschiet voor school: tijd gewonnen"; 'De kinderen van de Maartenschool, NRC 22.4.2017; 'De Sint Maartenschool hikt tegen een ontslaggolf aan', Trouw, 7.12.2016; Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-19, nr. 690, vragen en antwoorden over 'de plotselinge stop van het onderwijsaanbod op leer-/zorgboerderij de Grote Brander in Deventer'; Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-19, nr. 2957, vragen en antwoorden over 'het bericht van de gemeente Rotterdam dat Stichting Acato, een onderwijsvoorziening voor leerlingen met autisme met dit werk moet stoppen';
- ²⁶ O.a. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, handelingen 31-3, behandeling begroting OCW 2018; Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 27 923 nr. 285, verslag algemeen overleg werken in het onderwijs; 'Waarom uw kind steeds slechter presteert op school', de Volkskrant 12.4.2018; Opinie, Financieel Dagblad, 16.4.2021.
- ²⁷ Berichten op Twitter nav bericht @NOS over LVO Maastricht rond 24-26 juni 2018.
- ²⁸ Bijvoorbeeld berichtgeving in alle kranten en op sociale media over het Haga Lyceum rond 8 maart 2019, 12 juli 2019, 21 januari 2020. Zie bijlage.
- ²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-19, 31 293 en 31 289, nr. 407, verslag algemeen overleg primair en voortgezet onderwijs;
- ³⁰ O.a. berichten op Twitter rond 11 juli 2019 nav bericht over Haga Lyceum; Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 27 923

- nr. 285, verslag algemeen overleg werken in het onderwijs.
- ³¹ O.a. berichten op Twitter rond 25.6.2018 nav berichtgeving over LVO Maastricht; en rond 12.7.2019 nav berichtgeving over Haga Lyceum.
- ³² O.a. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 33 495 nr. 122, verslag van een schriftelijk overleg over de financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen.
- ³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-19, 31 293 en 31 289, nr. 449, verslag algemeen overleg primair en voortgezet onderwijs.
- ³⁴ Zie ook de toelichting bij Stap 4 in de bijlage.
- ³⁵ O.a. Column Aleid Truijens, de Volkskrant, 7.7.2018; 'Niemand is hier de baas', Trouw, 1.5.2018.
- ³⁶ 'De school is geen bedrijf' Trouw, 9.9.2014; 'Politiek houdt onderwijs in de tang', Trouw 10.9.2014.
- ³⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 31 497 nr. 281, verslag van een notaoverleg passend onderwijs; Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, nr. 1362, vragen en antwoorden over 'uitzendbureaus in het primair onderwijs'; Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, nr. 1499, vragen en antwoorden over 'het bericht "Te veel leraren ziek, basisschool moet dicht"'; 'Van doemscenario tot realiteit: kwart van basisscholen kan vacatures niet vullen', NRC 1.10.2021; Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-19, 31 293 en 31 289, nr. 407, verslag algemeen overleg primair en voortgezet onderwijs.
- ³⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, 31 497 nr. 257, verslag algemeen overleg passend onderwijs.
- ³⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-19, 31 293 en 31 289, nr. 449, verslag algemeen overleg primair en voortgezet onderwijs; Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 35 050 nr. 48, verslag van een schriftelijk overleg over de Wet meer ruimte voor nieuwe scholen.
- ⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-16, Negende voortgangsrapportage passend onderwijs, juni 2016.
- ⁴¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, nr. 1544, vragen en antwoorden over 'de eerste honderd dagen van het kabinet'.
- ⁴² Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, nr. 1874, vragen en antwoorden over 'de geplande sluiting van Den Bongerd in Oss'.
- ⁴³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 27 923, nr. 308, werken in het onderwijs, brief van de minister.
- ⁴⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-15, 31 497 nr. 175, verslag algemeen overleg passend onderwijs.
- ⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 31 497 nr. 281, verslag van een notaoverleg passend onderwijs.
- ⁴⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-19, 31 293 en 31 289, nr. 407, verslag algemeen overleg primair en voortgezet onderwijs.
- ⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 27 020, nr. 89, verslag algemeen overleg aanpak onderwijsachterstanden; Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 27923, nr. 443, werken in het onderwijs, brief van de minister.
- ⁴⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, nr. 638, vragen en antwoorden over 'het eindrapport van de taskforce Voortgezet Onderwijs Zeeuws-Vlaanderen "Gewoon goed onderwijs"; Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 31 293 en 31 289 en 31 524, nr. 394, brief van de ministers voor OCW en BVOM; Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, handelingen 32-10 over de begroting OCW 2018; Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-19, 31 293 en 31 289, nr. 407, verslag algemeen overleg primair en voortgezet onderwijs.
- ⁴⁹ 'Goede scholen tegen de segregatie' NRC 1.3.2018; 'De witte burens fietsen langs de school de wijk uit' Trouw 14.4.2018;
- ⁵⁰ 'Ook bij gelijke prestaties, geen gelijke kansen', NRC 17.11.18.
- ⁵¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 36 106, nr. 3, Memorie van Toelichting Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden; 'Misha (8) uit Oekraïne krijgt lijst, maar voor veel vluchtelingen dreigt tekort aan leraren', Algemeen Dagblad 4.4.2022.
- ⁵² Opinie Algemeen Dagblad 5.2.2022
- ⁵³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-14, 31 293 en 31 289, nr. 207, brief van de staatssecretaris primair en voortgezet onderwijs.
- ⁵⁴ 'Politici zoeken houvast in cijfers. Maar die vertellen lang niet alles.' de Volkskrant, 28.5.2022; Opinie de Volkskrant 3.3.2018; Opinie, Trouw, 6.7.2022; Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, 31 497, nr. 221, passend onderwijs, brief van de staatssecretaris.
- ⁵⁵ 'Ongelijkheid moet je met ongelijkheid bestrijden', NRC 28.1.21.
- ⁵⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 31 293 en 31 289 en 31 524, nr. 394, brief van de ministers van OCW en BVOM.
- ⁵⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 31 293 en 31 289, nr. 407, verslag algemeen overleg primair en voortgezet onderwijs.
- ⁵⁸ 'Laat hoop weer zegevieren', NRC 19.1.2019;
- ⁵⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, 31 497 nr. 240, verslag van een algemeen overleg passend onderwijs.
- ⁶⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 31 497 nr. 281, verslag van een notaoverleg passend onderwijs.
- ⁶¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 31 497 nr. 262, passend onderwijs, brief van de minister.
- ⁶² Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 31 497 nr. 281, verslag van een notaoverleg passend onderwijs.
- ⁶³ Vogelzang, Inspecteur-generaal van het onderwijs in NRC, 11.4.2018 'In onderwijs mag meer ambitie zijn'.
- ⁶⁴ 'Geef lezen en schrijven nú prioriteit' Financieel Dagblad, 15.4.2022; 'Duizend-dingendoekje' Financieel Dagblad 14.4.2022; Column Aleid Truijens de Volkskrant 12.7.2022; 'Slavernij, ja, dat hebben we gehad. Maar blijf niet boos' de Volkskrant, 14.6.2022.

65 'Kinderen de baas op het Stella Maris', Trouw 27.4.2017.

66 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, handelingen 96-3 over werkdruk en salarissen leraren in het basisonderwijs

67 'De leraar is de belangrijkste speler, maar zijn baas de onmisbare coach' Financieel Dagblad 14.4.2022

68 Column Aleid Truijens, de Volkskrant 24.1.2022; Column Erik Ex, Trouw, 19.1.2022.

69 o.a. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 31 293 en 31 289, nr. 407, verslag algemeen overleg primair en voortgezet onderwijs; Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 31 497 nr. 281, verslag van een notaoverleg passend onderwijs.

70 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-15, 31 497 nr. 138, verslag van een algemeen overleg passend onderwijs.

71 'Leerling met rugzak is de dupe', Algemeen Dagblad 31.19.

72 'Van zwak naar excellent', Trouw, 25.10.2017.

73 Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, 31 497 nr. 257, verslag van een algemeen overleg passend onderwijs.

74 'De leraar is de belangrijkste speler, maar zijn baas de onmisbare coach' Financieel Dagblad 14.4.2022; 'Onderwijs-OMT: inlopen van corona-achterstanden moet veel te snel' NRC 22.4.2021.

75 'Alarmerend gebrek aan ambitie bij scholen' NRC 11.4.2018; 'In onderwijs mag meer ambitie zijn' 11.4.2018; Column Hans Wiegel, de Telegraaf, 21.4.2018; 'Geef lezen en schrijven nú prioriteit' Financieel Dagblad 15.4.2022.

76 'De zwakste schakel in het basisonderwijs is het schoolbestuur' Follow the Money, 26.4.2022, reacties op Twitter met als kortste samenvatting: 'meer geld, slechter onderwijs'; 'Wat staat goed onderwijs in Nederland in de weg?' Trouw, 27.4.2022.

77 Column Aleid Truijens, de Volkskrant 22.2.22; Column Aleid Truijens, de Volkskrant 19.4.22

78 O.a. reacties op Twitter nav publicatie Follow the Money rond 26.4.2022.

79 Reacties op Twitter nav artikelen Follow the Money rond 9.3.2019 en 26.4.2022.

80 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 27923, nr. 443, werken in het onderwijs, brief van de minister.

81 Column Aleid Truijens, de Volkskrant 2.5.22; Column Aleid Truijens, de Volkskrant 27.6.22; NRC 17.6.22; 'Leraar 'lekt' weg uit stad', de Telegraaf 5.5.2022; 'Onderwijsministers Dijkgraaf en Wiersma: "We zijn bereid alles te doen wat nodig is om het lerarentekort te bestrijden"', NRC 1.7.2022.

82 'Onderwijs bereikt na corona nieuw dieptepunt' Financieel Dagblad 13.4.2022.

83 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, nr. 1828, vragen en antwoorden over 'zijnstromers die binnen een jaar hun lesbevoegdheid halen'.

84 'Zonder studiekansen was ik niet ingestapt' Trouw, 7.7.2018.

85 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 27 923 nr. 285, verslag algemeen overleg werken in het onderwijs.

86 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 31 293 en 31 289, nr. 615, brief van de minister.

87 Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, nr. 1215, vragen en antwoorden over 'de hoge werkdruk en het lage salaris van leraren'; Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, nr. 1610, vragen en antwoorden over 'de (her)opening van scholen'.

88 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, handelingen 32-4 over de begroting OCW 2018.

89 Kupers, hoofddocent onderwijskunde, in Trouw 6.6.2021 'Onderwijs vernieuwen? Geef eerst nieuwe docenten eens een fatsoenlijk contract'.

90 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, nr. 969, vragen en antwoorden over 'honderden oudere leerkrachten, die graag nog voor de klas hadden willen staan, maar die werkloos thuiszitten met een uitkering'.

91 'Het vak van leraar is verwaarloosd' NRC 16.4.2022; 'Onderwijs bereikt na corona nieuw dieptepunt' Financieel Dagblad 13.4.2022

92 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 31 289 nr. 508, verslag van een commissiedebat voortgezet onderwijs.

93 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, nr. 969, vragen en antwoorden over 'honderden oudere leerkrachten, die graag nog voor de klas hadden willen staan, maar die werkloos thuiszitten met een uitkering'.

94 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 27923, nr. 443, werken in het onderwijs, brief van de minister.

95 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, nr. 2077, vragen en antwoorden over 'het bericht dat schoolbesturen jarenlange partnerschappen sluiten met commerciële uitzendbureaus voor de inhuur van flexibel onderwijspersoneel'.

96 'Zonder studiekansen was ik niet ingestapt' Trouw, 7.7.2018; 'Onderwijs bereikt na corona nieuw dieptepunt' Financieel Dagblad, 13.4.22; 'Leraar 'lekt' uit stad', de Telegraaf, 5.5.2022.

97 O.a. 'Kabinet wil lerarentekort "onorthodox" aanpakken', Trouw 2.7.2022.

98 'De juf mag later beginnen en werkt een dag extra' NRC 17.6.2022; 'Kabinet houdt bekostiging scholen tegen het licht in strijd lerarentekort', Financieel Dagblad, 1.7.2022; 'Ministers zoeken "creatieve" oplossingen voor lerarentekort', de Volkskrant, 2.7.2022.

99 Column Aleid Truijens, de Volkskrant, 16.5.22.

100 'Een uitzendbureau inhuren vanwege het lerarentekort is schandelijk', Financieel Dagblad 20.7.2018.

101 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 31 289 nr. 508, verslag van een commissiedebat voortgezet onderwijs.

102 'Scholen vechten om schaarse leraren', Financieel Dagblad, 16.7.2018; Opinie, Trouw, 6.7.2022.

103 'Politici zoeken houvast in cijfers. Maar die vertellen lang niet alles.' de Volkskrant, 28.5.2022

104 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-15, 31 497 nr. 175, verslag van een algemeen overleg passend onderwijs.

105 Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-19, nr. 3372, vragen en antwoorden over 'de hoge ouderbijdrage van ouders met hoogbegaafde kinderen'.

106 De Volkskrant, 3.10.16.

107 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 31 497 nr. 281, verslag van een notaoverleg passend onderwijs.

108 O.a. 'Een "aardverschuiving" beloofde D66. Kwam die er ook?' NRC 17.3.2018;

109 'Onwil scholen houdt te veel leerlingen thuis', de Volkskrant, 3.10.16.

110 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 31 293 nr. 607, verzamelbrief moties en toezeggingen.

111 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 31 497 nr. 434, verslag van een commissiedebat passend onderwijs.

112 In de Volkskrant, 12.4.2018 'Waarom uw kind steeds slechter presteert op school'.

113 Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, 31 497 nr. 240, verslag van een algemeen overleg; Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-19, 31 293 en 31 289, nr. 449, verslag algemeen overleg primair en voortgezet onderwijs.

114 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, D21254, lijst van vragen bij de verantwoording over de begroting OCW 2021.

115 'Leerling met rugzak is de dupe', Algemeen Dagblad 3.1.19.

116 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, D21254, lijst van vragen bij de verantwoording over de begroting OCW 2021;

117 Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, 31 497 nr. 240, verslag van een algemeen overleg passend onderwijs; Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 31 497 nr. 281, verslag van een notaoverleg passend onderwijs.

118 "700 miljoen? Dat vinden de docenten niet genoeg" NRC 11.12.2017;

119 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 33 495 nr. 122, verslag van een schriftelijk overleg financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen.

120 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 33 495 nr. 122, verslag van een schriftelijk overleg financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen.

121 '700 miljoen? Dat vinden de docenten niet genoeg' NRC 11.12.2017;

122 Jaarlijkse irritatie reserves; Vanaf 2014 brengt de Inspectie dat bij elkaar in een Financiële staat van het Onderwijs; sinds 2020 doet OCW het zelf, omdat de inspectie toezicht op financiën en kwaliteit van het onderwijs integreert in de staat van het onderwijs. Brief van de ministers voor OCW en BVOM over de financiële positie van het onderwijs 2020, d.d. 4.11.2021, ref. 30165043.

123 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, nr. 2077, vragen en antwoorden over 'het bericht dat schoolbesturen jarenlange partnerschappen sluiten met commerciële uitzendbureaus voor de inhuur van flexibel onderwijspersoneel'.

124 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 33 495 nr. 122, verslag van een schriftelijk overleg financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen.

125 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, handelingen 96-3 over werkdruk en salarissen leraren in het basisonderwijs; Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 27 020, nr. 89, verslag algemeen overleg aanpak onderwijssachterstanden.

126 Column Maarten Huygen NRC 30.6.18; 'CNV voor loonmatiging schoolbestuur', de Telegraaf, 31.7.2018; 'Je kunt het onderwijs niet aansturen als een centraal geleide economie', de Volkskrant 4.7.2018; Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 27 923, nr. 426, verslag van een commissiedebat werken in het onderwijs; Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 35 925 VIII nr. 174, verslag van een commissiedebat begroting OCW 2022.

127 'Je kunt het onderwijs niet aansturen als een centraal geleide economie', de Volkskrant 4.7.2018; zie ook 'Waarom uw kind steeds slechter presteert op school', de Volkskrant 12.4.2018;

128 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18 nr. 1362, vragen en antwoorden over 'uitzendbureaus in het primair onderwijs'; Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, nr. 909, vragen en antwoorden over 'het bericht dat tonnen aan onderwijsgeld verloren gaan'; Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, nr. 2077, vragen en antwoorden over 'het bericht dat schoolbesturen jarenlange partnerschappen sluiten met commerciële uitzendbureaus voor de inhuur van flexibel onderwijspersoneel'.

129 Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, 31 497 nr. 240, verslag van een algemeen overleg passend onderwijs.

130 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, handelingen 96-3 over werkdruk en salarissen leraren in het basisonderwijs.

131 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 31 293 en 31 289 nr. 407, verslag van een algemeen overleg primair en voortgezet onderwijs.

132 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, handelingen 96-3 over werkdruk en salarissen leraren in het basisonderwijs.

133 'Menukaart' tegen leerachterstanden biedt geen zekerheden, maar wel hulp' Trouw, 10.5.2021; '8,5 miljard euro in de pijplijn, wat gaan de scholen daar zoal mee doen?' Algemeen Dagblad, 22.4.2021.

134 'Extra onderwijs-miljarden met scepsis ontvangen', Financieel Dagblad 13.4.2021;

135 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 33 495 nr. 122, verslag van een schriftelijk overleg financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen.

136 In Algemeen Dagblad, 1.4.2021 'Vertrekkend PO-Raad voorzitter wil dat het onderwijs voor alle kinderen 'een kansenmachine' is.

137 Opinie Financieel Dagblad 16.4.2021; 'Waarom uw kind steeds slechter presteert op school', de Volkskrant 12.4.2018; 'Ik zie in de klas dat niveau 20 jaar geleden echt veel hoger lag', de Telegraaf, 30.4.2022; Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-19, 31 293 en 31 289 nr. 449, verslag van een algemeen overleg primair en voortgezet onderwijs.

138 Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, bijlage 829590, schriftelijke antwoorden van de ministers van OCW en BVOM bij de begroting voor het jaar 2018; Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 27 020, nr. 89, verslag algemeen overleg aanpak onderwijssachterstanden; 'Ons onderwijs wordt verkeerd gefinancierd en daar zijn de leerlingen de dupe van' de

- Volkskrant, 12.7.2022.
- ¹³⁸ Opinie Financieel Dagblad 16.4.2021; 'Waarom uw kind steeds slechter presteert op school', de Volkskrant 12.4.2018
- ¹³⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-19, 31 293 en 31 289 nr. 449, verslag van een algemeen overleg primair en voortgezet onderwijs.
- ¹⁴⁰ Column Aleid Truijens, de Volkskrant, 8.2.2022.
- ¹⁴¹ Berichten op Twitter rond 9.3.2019; Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-19, 31 293 en 31 289 nr. 449, verslag van een algemeen overleg primair en voortgezet onderwijs.
- ¹⁴² 'Ons belastinggeld komt niet goed in klas terecht' de Telegraaf 24.5.2022; 'Weet Den Haag wel hoe hard scholen werken?' AD 1.4.2021; '700 miljoen? Dat vinden de docenten niet genoeg' NRC 11.12.2017; Column Rene Kneyber, Trouw 31.5.2017; 'Dit zeggen anderen', de Telegraaf 12.6.2021; 'Stroom van advies en onderzoek bij onderwijs' Financieel Dagblad, 6.11.2018; 'Laat die onderwijsmiljarden uit het coalitieakkoord geen schot hagel zijn' Financieel Dagblad, 27.12.2021; 'Schoolbesturen moeten beter inzicht geven in geldstromen', Financieel Dagblad, 15.10.2018.
- ¹⁴³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, 31 497 nr. 221, brief van de staatssecretaris van OCW passend onderwijs; Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, 31 497 nr. 242, brief van de staatssecretaris van OCW passend onderwijs.
- ¹⁴⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 33 495 nr. 122, verslag van een schriftelijk overleg over de financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen.
- ¹⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 33 495 nr. 122, verslag van een schriftelijk overleg over de financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen.
- ¹⁴⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, handelingen 97-36, voortgezet algemeen overleg passend onderwijs, motie 246.
- ¹⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 27 923 nr. 285, verslag van een algemeen overleg werken in het onderwijs.
- ¹⁴⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 31 497 nr. 262, brief van de minister passend onderwijs; Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 31 497 nr. 281, verslag van een notaoverleg passend onderwijs
- ¹⁴⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, 31 497 nr. 240, verslag van een algemeen overleg passend onderwijs.
- ¹⁵⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 27923, nr. 443, werken in het onderwijs, brief van de minister.
- ¹⁵¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, 31 497 nr. 257, verslag van een algemeen overleg werken passend onderwijs.
- ¹⁵² Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-19, Twaalfde voortgangsrapportage passend onderwijs.
- ¹⁵³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, 31 497 nr. 240, verslag van een algemeen overleg passend onderwijs; Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, 31 497 nr. 242, brief van de staatssecretaris van OCW passend onderwijs.
- ¹⁵⁴ 'School in arme wijk schiet tekort', de Volkskrant, 9.7.2015.
- ¹⁵⁵ 'Weet Den Haag wel hoe hard scholen werken?' AD 1.4.2021
- ¹⁵⁶ MacIntyre, A. (1973). The essential contestability of some social concepts. *Ethics*, 84(1): 1-9; Stolz, S.A. (2016). MacIntyre, rival traditions and education, *Discourse-Studies in the cultural politics of education*, 37 (3): 358 – 368..
- ¹⁵⁷ Duivenboden, H. van, Hout, E. van, Montfort, C. van & Vermaas, J. (red.) (2009). *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*. Den Haag: Lemma.
- ¹⁵⁸ 'Foutloos leren rekenen, moet dat nog met een calculator?' de Volkskrant, 14.4.2022; zie ook 'Van leuke filmpjes leer je niet lezen', de Telegraaf, 22.7.2022; Column Aleid Truijens, de Volkskrant, 11.7.2022; 'De problemen in het onderwijs zijn groter en groter geworden, maar de geldbuidel staat klaar', Trouw, 14.4. 2021; Opinie, Financieel Dagblad, 14.4.2022.
- ¹⁵⁹ 'De onderwijsinspectie beweert veel, maar onderbouwt weinig' NRC, 30.4.2022; 'Foutloos leren rekenen, moet dat nog met een calculator?' de Volkskrant, 14.4.2022; 'Op school leren we juist nu veel over sociaal-emotionele vorming', Trouw 5.1.2022.
- ¹⁶⁰ 'Over democratie leren ze bar weinig', NRC 9.11.2017.
- ¹⁶¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 27 923 nr. 285, verslag van een algemeen overleg werken in het onderwijs.
- ¹⁶² Onderwijsraad (2019). *Onderwijsvrijheid én overheidszorg*. Den Haag: Onderwijsraad.
- ¹⁶³ Brighouse, H., Ladd, H., Loeb, S. & Swift, A. (2018). *Educational goods: Values, evidence, and decision-making*. Chicago: Chicago University Press.
- ¹⁶⁴ Column Aleid Truijens, de Volkskrant, 16.6.2018.
- ¹⁶⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, handelingen 96-3 over werkdruk en salarissen leraren in het basisonderwijs; Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, 31 497 nr. 221, brief van de staatssecretaris van OCW passend onderwijs; Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-19, Twaalfde voortgangsrapportage passend onderwijs; Column Aleid Truijens, de Volkskrant 19.4.22; 'Ik zie in de klas dat niveau 20 jaar geleden echt veel hoger lag', de Telegraaf, 30.4.2022.
- ¹⁶⁶ Opinie, de Volkskrant, 12.1.2019.
- ¹⁶⁷ Opinie Sander van Walsum, de Volkskrant, 1.10.2018.
- ¹⁶⁸ Opinie, de Volkskrant, 7.7.18.
- ¹⁶⁹ Column Maarten Huygen, NRC 30.6.18.,
- ¹⁷⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, handelingen 96-3 over werkdruk en salarissen leraren in het basisonderwijs.
- ¹⁷¹ 'Slavernij, ja, dat hebben we gehad. Maar blijf niet boos' de Volkskrant 14.6.2022;
- ¹⁷² Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 27 923 en 31 293 nr. 306, verslag van een algemeen overleg werken in het onderwijs; Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 31 497 nr. 281, verslag van een notaoverleg passend onderwijs; Staatssecretaris Dekker in de Volkskrant 27.6.17; Opinie in Trouw 12.4.17.

- 173 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, handelingen 96-3 over werkdruk en salarissen leraren in het basisonderwijs, 'Forumschool dichterbij' de Telegraaf 2.7.2022.
- 174 Opinie, de Volkskrant, 2.5.2022.
- 175 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, handelingen van de behandeling van de begroting OCW 2018, nr. 31-3; nr. 32-4, nr. 32-10.
- 176 Column Aleid Truijens, de Volkskrant, 3.3.2018.
- 177 Opinie, de Volkskrant, 23.2.2021.
- 178 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 27 020, nr. 87, verslag van een algemeen overleg aanpak onderwijsachterstanden.
- 179 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 27 020, nr. 87, verslag van een algemeen overleg aanpak onderwijsachterstanden.
- 180 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 27 923, nr. 426, verslag van een commissiedebat werken in het onderwijs; Opinie de Volkskrant 13.4.2018.
- 181 'Politiek houdt onderwijs in de tang', Trouw 10.9.2014.
- 182 O.a. Column Rene Kneyber, Trouw, 28.2.2018.
- 183 Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-19, 31 293 en 31 289 nr. 449, verslag van een algemeen overleg primair en voortgezet onderwijs.
- 184 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, handelingen van de behandeling van de begroting OCW 2018, nr. 31-3.
- 185 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, handelingen 96-3 over werkdruk en salarissen leraren in het basisonderwijs.
- 186 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-15, handelingen 104-22, voortgezet algemeen overleg passend onderwijs, motie 171.
- 187 Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, 31 497 nr. 240, verslag van een algemeen overleg passend onderwijs.
- 188 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 31 497 nr. 434, verslag van een commissiedebat passend onderwijs.
- 189 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, nr. 2077, vragen en antwoorden over 'het bericht dat schoolbesturen jarenlange partnerschappen sluiten met commerciële uitzendbureaus voor de inhuur van flexibel onderwijspersoneel'.
- 190 Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-19, handelingen voortgezet algemeen overleg onderwijs en zorg, motie nr. 300.
- 191 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-15, 31 497 nr. 138, verslag van een algemeen overleg passend onderwijs.
- 192 Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, 31 497 nr. 257, verslag van een algemeen overleg passend onderwijs.
- 193 Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, 31 497 nr. 257, verslag van een algemeen overleg passend onderwijs.
- 194 Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-19, 31 293 en 31 289, nr. 449, verslag algemeen overleg primair en voortgezet onderwijs.,
- 195 'We kunnen onderwijs eindelijk restaureren', de Telegraaf, 12.6.2021.
- 196 Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-19, 31 293 en 31 289, nr. 449, verslag algemeen overleg primair en voortgezet onderwijs.,
- 197 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, handelingen 32-4, behandeling van de begroting OCW 2018; Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, handelingen 96-3 over werkdruk en salarissen leraren in het basisonderwijs.
- 198 Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-16, 31 497 nr. 219, verslag van een algemeen overleg passend onderwijs; Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, nr. 1499, vragen en antwoorden over 'het bericht <<Te veel leraren ziek, basisschool moet dicht>>'; Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, handelingen van de behandeling van de begroting OCW 2018, nr. 31-3.
- 199 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, handelingen 96-3 over werkdruk en salarissen leraren in het basisonderwijs.
- 200 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 27 923 en 31 293 nr. 306, verslag van een algemeen overleg werken in het onderwijs;
- 201 Berichten in kranten en op sociale media nav voorstel Tweede Kamerlid Paul van Meenen (D66) om scholen direct te bekostigen, rond 25.6.2018.
- 202 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, handelingen 96-3 over werkdruk en salarissen leraren in het basisonderwijs; Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, nr. 32-4 handelingen van de behandeling van de begroting OCW 2018.
- 203 'Scholen komen afspraken over salarisschaal leraren niet na' Financieel Dagblad 6.4.2018; 'Alle basisschoolleraren in hogere salarisschaal' NRC 7.6.2018
- 204 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 27 923 en 31 293 nr. 306, verslag van een algemeen overleg werken in het onderwijs; Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 27 923 nr. 285, verslag van een commissiedebat werken in het onderwijs; Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, nr. 96-3, handelingen debat werkdruk en salarissen leraren in het basisonderwijs; 'Alle basisschoolleraren in hogere salarisschaal' NRC 7.6.2018; Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-19, 31 293 en 31 289 nr. 449, verslag van een algemeen overleg primair en voortgezet onderwijs.
- 205 Interview met minister Slob in Algemeen Dagblad 12.6.18.
- 206 Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-21, 35 570 VIII nr. 196. Motie van de leden Van den Hul en Van Raan over recht doen aan verschillen in de mate waarin het lerarentekort het laten inlopen van ingelopen achterstanden bemoeilijkt.
- 207 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 27 923 nr. 422, brief van de minister inzake vervolg arbeidsmarkttoelage onderwijspersoneel op achterstandsscholen; Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 31 497 nr. 423, passend onderwijs brief van de minister; Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 27 923 nr. 412, werken in het onderwijs, brief van de minister;

- 208 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 27 923 nr. 422, brief van de minister inzake vervolg arbeidsmarkttoelage onderwijspersoneel op achterstandsscholen.
- 209 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 27 923 nr. 426, verslag van een commissiedebat werken in het onderwijs.
- 210 'Alarmerend gebrek aan ambitie bij scholen' NRC 11.4.2018; 'In onderwijs mag meer ambitie zijn' NRC 11.4.2018.
- 211 Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, 31 497 nr. 240, verslag van een algemeen overleg passend onderwijs; brief van de minister inzake vervolg arbeidsmarkttoelage onderwijspersoneel op achterstandsscholen; Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-19, 31 293 en 31 289, nr. 449, verslag algemeen overleg primair en voortgezet onderwijs.
- 212 'FvD wil scholen na zomer openen' NRC 21.4.22; berichten op Twitter rond 22.10.2022.
- 213 Column Van Vroonhoven, de Volkskrant, 15.4.2022.
- 214 Berichten op Twitter rond 26.6.2018; Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, handelingen van de behandeling van de begroting OCW 2018, nr. 31-3; Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-19, handelingen 52-28 voortgezet algemeen overleg passend onderwijs, bv motie nr. 287 en motie nr. 291; Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-19, handelingen 102-6 voortgezet algemeen overleg passend onderwijs, bv motie nr. 318 en motie nr. 320; Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 27 020 nr. 89, verslag van een algemeen overleg aanpak onderwijsachterstanden; Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, bijlage 829590, schriftelijke antwoorden van de ministers van OCW en BVOM bij de begroting voor het jaar 2018; Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 31 497 nr. 281, verslag van een notaoverleg passend onderwijs.
- 215 Column Van Vroonhoven, de Volkskrant, 15.4.22.
- 216 Column Christiaan Weijts NRC 15.4.2022; Opinie Sander van Walsum, de Volkskrant, 1.10.2018.
- 217 O.a. 'Ons onderwijs wordt verkeerd gefinancierd en daar zijn de leerlingen de dupe van', de Volkskrant, 12.7.2022; 'Laat die onderwijsmiljarden uit het coalitieakkoord geen schot hagel zijn' Financieel Dagblad, 27.12.2021.
- 218 O.a. 'Maak van lerarentekort chefsache', opinie Trouw, 23.2018; reacties op LinkedIn nav interview Dennis Wiersma 27.8.2022.
- 219 Zie ook Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel*. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 220 Tjeenk Willink, H. (2018). *Groter denken, kleiner doen*. Amsterdam: Prometheus; WRR (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 221 Roscam Abbing, M. (red.) (2021). *Essaybundel institutionele verhoudingen tijdens en na crisistijd*. Den Haag: DG Covid-19 en Samenleving.
- 222 'Alarmerend gebrek aan ambitie bij scholen' NRC 11.4.2018; 'In onderwijs mag meer ambitie zijn' NRC 11.4.2018; 'Het vak van leraar is verwaarloosd' NRC 16.4.2022.
- 223 O.a. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 31 497 nr. 281, verslag van een notaoverleg passend onderwijs; Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 27 923 en 31 293 nr. 306, verslag van een algemeen overleg werken in het onderwijs.
- 224 'De lastige ouder is zo gek nog niet' de Volkskrant, 18.2.2022.
- 225 O.a. berichten op sociale media rond 24-26 juni 2018 naar aanleiding van berichtgeving over LVO Maastricht. Zie bij Stap 4 in de bijlage.
- 226 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 27 020 nr. 89, verslag van een algemeen overleg aanpak onderwijsachterstanden.
- 227 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-18, 27 923 nr. 285, verslag van een algemeen overleg werken in het onderwijs.
- 228 Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, 31 497 nr. 257, verslag van een algemeen overleg passend onderwijs; Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-17, 31 497 nr. 240, verslag van een algemeen overleg passend onderwijs.
- 229 Newman, J & Clarke, J. (2009). *Publics, politics and power*. remaking the public in public services. London: Sage; Haque, M.S. (2001). The diminishing publicness of public service under the current mode of governance. *Public Administration Review*, 61 (1): 65-82.
- 230 O.a. nav Twitterbericht @Bon op 24.6.18; 'In onderwijs mag meer ambitie zijn' NRC 11.4.2018; 'Voor beter onderwijs zijn nieuwe spelers nodig' Financieel Dagblad 28.4.2018; Column Aleid Truijens, de Volkskrant 19.4.22
- 231 O.a. berichten op Twitter rond 15.3.29; Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-19, 31 293 en 31 289, nr. 449, verslag algemeen overleg primair en voortgezet onderwijs
- 232 O.a. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-21, handelingen 97-47 debat over de voorjaarsnota 2021.
- 233 O.a. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-21, handelingen 97-47 debat over de voorjaarsnota 2021.
- 234 Zie ook Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2016). *Verlangen naar samenhang*. Over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit. Den Haag: RVS.
- 235 'Ouders kijken graag uit naar België' NRC 30.6.2018; 'Voor beter onderwijs zijn nieuwe spelers nodig' Financieel Dagblad 28.4.2018.
- 236 'Inhaalslag na corona wil nog niet vloten in het onderwijs', Financieel Dagblad 14.4.2022; 'Het vak van leraar is verwaarloosd' NRC 16.4.2022; 'De juf mag later beginnen en werkt een dag extra' NRC 17.6.2022; Column Aleid Truijens, de Volkskrant, 2.5.22.
- 237 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-22, 31 497 nr. 434, verslag van een commissiedebat passend onderwijs.
- 238 Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-16, 31 497 nr. 219, verslag van een algemeen overleg passend onderwijs.
- 239 Hinterleitner, M. (2018). Policy failures, blame games and changes to policy practice. *Journal of Public Policy*, 38 (2): 221

- 242; Bach, T. & Wegrich, K. (2019). The politics of blame avoidance in complex delegation structures: the public transport crisis in Berlin. *European Political Science Review*, 11: 415-431.
- ²⁴⁰ Foucault, M. (1982). The subject and power. In: Dreyfus, H. & Rabinow, P. (eds.) *Beyond structuralism and hermeneutics*. Brighton (UK): Harvester; Fairclough, N. (2005). Discourse analysis in organizations. The case for critical realism. *Organization Studies*, 26(6): 915-939.
- ²⁴¹ Fairclough, N. (1995). *Critical discourse analysis*. London: Longman.
- ²⁴² Waslander, S. (2006). Van Polmanhuis tot polemiek: een inhoudsanalyse van het debat over 'het nieuwe leren' 1995 - 2005. In: Van Dieten, H. & W. Van der Geest. *De waarde van Slash 21*. Hengelo: Stichting Carmelcollege; Waslander, S. & M. Van der Weide (2010). Scholierenprotest en de ironie van de autonome school. *Tijdschrift voor Sociologie*, 32 (3/4) 354-381. Waslander, S., M. Van der Weide & C. Pater (2011). *Het debat over onderwijskwaliteit*. Politiek, Pers en Praktijk. Deel II. Utrecht: VO-Raad; Waslander, S. (2020). *Passend onderwijs in pers en politiek. 1.8.2014 - 1.8.2019*. Eindrapport. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
- ²⁴³ Waslander, S. (2017). *Passend onderwijs in pers en politiek*. Deel I. Tilburg: TIAS School for Business and Society; Waslander, S. (2020). *Passend onderwijs in pers en politiek. 1.8.2014 - 1.8.2019*. Eindrapport. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
- ²⁴⁴ Antonakaki, D., Fragopoulou, P. & Ioannidis, S. (2021). A survey of Twitter research: data model, graph structure, sentiment analysis and attacks. *Expert Systems with Applications*, 164 (February): 114006.
- ²⁴⁵ Waslander, S. (2020). *Passend onderwijs in pers en politiek. 1.8.2014 - 1.8.2019*. Eindrapport. Tilburg: TIAS School for Business and Society.

