

Horizontale verantwoording door schoolbesturen

Wat kunnen schoolbesturen in het voortgezet onderwijs leren van andere maatschappelijke ondernemingen?

Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Bestuurskunde

Auteur:	Marieke Legtenberg
Studentnummer:	s4346963
Begeleider universiteit:	Dr. J.A.M. de Kruijf
Opdrachtgever:	Achterhoek VO
Begeleider stage:	Drs. M.W. van Hattum
Datum:	12 augustus 2019

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie over ‘Horizontale verantwoording door schoolbesturen’. Met deze scriptie rond ik een periode van zes jaar af, waarin ik met veel plezier heb gestudeerd aan de Radboud Universiteit. Van een bachelor Pedagogische Wetenschappen, een master Onderwijskunde, een pre-master Bestuurskunde naar het sluitstuk: een master Bestuurskunde (specialisatie beleidsadvisering). Zoals blijkt uit mijn studies ben ik geïnteresseerd in onderwijs. Het onderwerp van mijn scriptie sloot daarom erg aan bij mijn interesses en ik hoop dat deze scriptie bijdraagt aan een betere horizontale verantwoording door zowel Achterhoek VO als door andere schoolbesturen in het voortgezet onderwijs.

Ik wil een aantal personen bedanken voor de bijdrage aan mijn scriptie. Ten eerste mijn begeleider dr. Johan de Kruijf. Zijn betrokkenheid en feedback hebben bijgedragen aan de scriptie zoals deze nu voor u ligt. Daarnaast wil ik drs. Maria van Hattum bedanken. Ten eerste voor de mogelijkheid om een onderzoek te doen bij Achterhoek VO. Ten tweede wil ik haar bedanken voor haar feedback, ideeën en hulp. Verder wil ik alle respondenten bedanken. Zonder hun bijdrage, zou de scriptie niet mogelijk zijn. Tot slot een woord van dank voor mijn familie en vrienden die altijd een luisterend oor boden, zowel tijdens mijn scriptie als tijdens de rest van mijn studietijd.

Veel leesplezier!

Winterswijk, augustus 2019

Marieke Legtenberg

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	5
1. Inleiding.....	8
1.1. Aanleiding	8
1.2. Doelstelling	9
1.3. Het onderzoeksprobleem.....	10
1.4. Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	11
1.5. Leeswijzer	12
2. Theoretisch kader	13
2.1. Verbinding met belanghebbenden en de rol van verantwoordenden	13
2.1.1. Maatschappelijke ondernemingen	13
2.1.2. New Public Management en New Public Governance.....	13
2.1.3. Definitie van verantwoordenden	14
2.1.4. Positieve en negatieve gevolgen van verantwoordenden	15
2.1.5. Samenvatting.....	17
2.2. Vormen van verantwoordenden en verantwoordingsfora	17
2.2.1. Vormen van verantwoordenden	17
2.2.2. Horizontale verantwoording	19
2.2.3. Timing van verantwoording	20
2.2.4. Verantwoordingsfora.....	20
2.2.5. Waarover verantwoordenden	22
2.2.6. Samenvatting.....	25
2.3. Rol schoolbesturen	26
2.3.1. Schoolbesturen VO.....	26
2.3.2. Horizontale verantwoording door schoolbesturen.....	27
2.3.3. Samenvatting.....	31
2.4. Samenvatting theoretisch kader.....	31
2.4.1. Verbinding van maatschappelijke ondernemingen met belanghebbenden.....	31
2.4.2. Vormen, fora en onderwerpen van horizontale verantwoording	32
2.4.3. Schoolbesturen en het afleggen van horizontale verantwoording	33
2.4.4. Conclusie en conceptueel model	34
3. Methodologisch kader	36
3.1. Onderzoeksstrategie	36
3.2. Dataverzameling.....	37
3.2.1. Semigestructureerde interviews.....	37
3.2.2. Documentenanalyse.....	38

3.3.	Operationalisatie.....	39
3.4.	Data-analyse.....	50
3.5.	Betrouwbaarheid en validiteit.....	50
3.5.1.	Betrouwbaarheid.....	50
3.5.2.	Validiteit.....	51
3.6.	Samenvatting.....	52
4.	Analyse.....	53
4.1.	Beschrijvende statistiek.....	53
4.2.	Bevindingen uit de referentiegroep.....	54
4.2.1.	Financieel perspectief.....	55
4.2.2.	Afnemersperspectief.....	55
4.2.3.	Intern perspectief.....	60
4.2.4.	Leer- en groei perspectief.....	61
4.3.	Achterhoek VO.....	62
4.3.1.	Financieel perspectief.....	63
4.3.2.	Afnemersperspectief.....	63
4.3.3.	Intern perspectief.....	68
4.3.4.	Leer- en groei perspectief.....	69
4.4.	Samenvatting.....	70
5.	Conclusie.....	75
5.1.	Conclusie.....	75
5.2.	Aanbevelingen voor Achterhoek VO.....	78
5.3.	Discussie.....	80
5.3.1.	Theoretische discussie.....	80
5.3.2.	Methodologische discussie.....	81
6.	Referenties.....	82
7.	Jaarverslagen.....	85
	Bijlage A.....	86
	Bijlage B.....	88
	Bijlage C.....	90
	Bijlage D.....	91

Samenvatting

De aanleiding van dit onderzoek is een vraag van Achterhoek VO om horizontale verantwoording te verbeteren. Naar aanleiding van deze vraag is de hoofdvraag opgesteld die luidt: ‘Wat is de huidige staat van horizontaal verantwoorden van Achterhoek VO en hoe kan deze onderwijsstichting dat verbeteren?’. Op basis van een literatuuronderzoek is een conceptueel model opgesteld, waarin verschillende aspecten die van invloed zijn op succesvolle horizontale verantwoording zijn weergegeven. Door middel van interviews en een jaarverslagenanalyse is gekeken in hoeverre Achterhoek VO deze aspecten van succesvolle horizontale verantwoording toepast. Daarnaast is in de jaarverslagen van vijftien andere maatschappelijke ondernemingen (onderwijsorganisaties, zorginstellingen en woningcorporaties) gekeken waar Achterhoek VO kan leren van deze andere organisaties.

Verschillende aspecten zijn van invloed op succesvolle horizontale verantwoording. Onder andere de aard van de relatie tussen belanghebbenden en organisaties (informatierelatie, debatrelatie en oordeelrelatie), de identificatie van belanghebbenden (prioritaire, interne en externe belanghebbenden), het afstemmen van informatie op belanghebbenden (presentatie, inhoud, samenhang en hoeveelheid), het moment van verantwoording (vooraf, tijdens, achteraf en cyclisch), de structuur van verantwoording (ad hoc, regelmatig en structureel) en kwaliteiten van bestuurders (integriteit, verantwoordelijkheid en leiderschap) zijn van invloed op het succes van verantwoording. Ook de inhoud van verantwoording is van belang. De inhoud moet worden afgestemd op belanghebbenden en er moet op het juiste moment verantwoording worden afgelegd.

Door middel van de interviews en de jaarverslagenanalyse is antwoord gegeven op de hoofdvraag. De huidige staat van verantwoorden is vastgesteld aan de hand voorgenoemde aspecten die van invloed zijn op succesvolle verantwoording. Het eerste aspect is de aard van de relatie. Achterhoek VO heeft vooral debatrelaties met de GMR, RvT en wethouders. Ook met andere belanghebbenden heeft Achterhoek VO debatrelaties, maar in sommige gevallen ook informatierelaties. Het tweede aspect is het identificeren van belanghebbenden. Zowel prioritaire belanghebbenden (ouders en leerlingen), interne belanghebbenden (medewerkers) en externe belanghebbenden (o.a. bedrijven en basisscholen) worden onderscheiden door Achterhoek VO. Het derde aspect is het afstemmen van informatie. Informatie wordt door Achterhoek VO op verschillende manieren afgestemd. In relaties met belanghebbenden wordt informatie afgestemd door te investeren in relaties, scholen aan te passen aan de wensen van belanghebbenden en de diversiteit van scholen te behouden. Wat betreft papieren verantwoording is Achterhoek VO voornemens om de jaarrekening aan te passen aan de belanghebbenden. Het vierde aspect is het verantwoordingsmoment. Achterhoek VO legt zowel vooraf als achteraf verantwoording af. Daarnaast wordt impliciet cyclische verantwoording afgelegd. Het vijfde aspect is de structuur van verantwoording. Achterhoek VO heeft zowel structureel als ad hoc contact met belanghebbenden. Het laatste aspect dat van invloed is op succesvolle

horizontale verantwoording zijn eigenschappen van bestuurders. Zowel leiderschap, integriteit als verantwoordelijkheid worden gezien als belangrijke eigenschappen van bestuurders. De bestuurders van Achterhoek VO beschikken volgens de respondenten over deze eigenschappen.

Op basis van de huidige staat van horizontale verantwoording door Achterhoek VO is vastgesteld hoe Achterhoek VO deze verantwoording kan verbeteren. Om te verbeteren kan Achterhoek VO inspiratie opdoen bij woningcorporaties. Uit de analyse is gebleken dat woningcorporaties het op het gebied van horizontale verantwoording beter doen dan de andere maatschappelijke sectoren. Bij de aard van de relatie met belanghebbenden kan Achterhoek VO nog verbeteren door de debatrelaties uit te breiden en meer oordeelrelaties met belanghebbenden te creëren. Dit kan Achterhoek VO faciliteren door de relaties met belanghebbenden vast te leggen in een samenwerkingsovereenkomst. Hierin kunnen bijvoorbeeld de frequentie van het contact en de rol van de belanghebbenden (advies, instemming of ter informatie) worden vastgelegd. Het kan worden weergegeven in een tabel. Dit leidt tot transparantie voor alle belanghebbenden. Verder zou Achterhoek VO kunnen verbeteren door duidelijker te maken wat de feedback van belanghebbenden is, welke acties zijn ondernomen naar aanleiding van de feedback en wat Achterhoek VO als organisatie gaat veranderen om het contact met belanghebbenden te verbeteren. Ook bij de identificatie van belanghebbenden kan Achterhoek VO leren van andere organisaties. Het kan voor Achterhoek VO zinvol zijn om een stakeholderanalyse te doen. Door middel van deze analyse kan worden bepaald wie de belangrijkste belanghebbenden zijn voor Achterhoek VO. Dit zorgt ervoor dat aan alle belanghebbenden verantwoording wordt afgelegd, maar ook dat de informatie van alle belanghebbenden wordt meegenomen. Ook verantwoording aan de reeds bekende belanghebbenden kan verbeterd worden. Onder andere aan ouders, leerlingen, docenten, basisonderwijs, vervolgonderwijs en burgers kan nog uitgebreider verantwoord worden. Het derde aspect is het afstemmen van informatie. Achterhoek VO stemt op verschillende manieren informatie af. Het kan nog verbeteren door naast de jaarrekening ook een publieksversie van het jaarverslag te maken. Hiervoor kan Achterhoek VO inspiratie opdoen bij andere organisaties. Onder andere bij woningcorporaties wordt informatie vaker afgestemd. Bij het verantwoordingsmoment kan Achterhoek VO nog verbeteren door meer cyclisch te verantwoorden. Cyclische verantwoording is vooral impliciet, maar zou explicieter gemaakt kunnen worden. Ook hiervoor kan Achterhoek VO kijken bij woningcorporaties.

Inhoudelijk kan Achterhoek VO verbeteren door meer aandacht te besteden aan de missie, visie, maatschappelijke opdracht, gekwalificeerd personeel en tevredenheid van ouders, leerlingen en medewerkers. Bovendien zien respondenten graag meer aandacht voor de toegevoegde waarde van het onderwijs aan het leven en de maatschappelijke opdracht. In vergelijking met andere organisaties is er veel aandacht voor zelfreflectie van het bestuur. Het is belangrijk om deze zelfreflectie te behouden. Het zou eventueel nog uitgebreid kunnen worden door actiepunten op te stellen waar Achterhoek VO nog wil

verbeteren. Verder zou meer aandacht besteed kunnen worden aan de reflectie op de doelen en de verantwoording over de financiën en de algemene reserve.

Tot slot wordt aanbevolen om de zichtbaarheid van Achterhoek VO te vergroten. Hierdoor kan de diversiteit, die kenmerkend is voor de scholen van Achterhoek VO, meer benut worden. De zichtbaarheid kan vergroot worden door het versturen van een nieuwsbrief, door social media en door het organiseren van bijeenkomsten voor belanghebbenden. Wanneer ouders en leerlingen gekozen hebben voor een specifieke school kunnen rectoren ingezet worden om verantwoording af te leggen. Het kan hierbij helpen om een jaarverslag op schoolniveau te publiceren, waarin verantwoording over het onderwijs wordt afgelegd.

Naast aanbevelingen voor Achterhoek VO is er ook een aanbeveling voor de VO-raad uit het onderzoek naar voren gekomen. Uit de jaarverslagenanalyse is gebleken dat de Governancecode van woningcorporaties lijkt te leiden tot betere horizontale verantwoording door woningcorporaties. Derhalve wordt voor de VO-raad aanbevolen om de Governancecode van het onderwijs nogmaals grondig te bekijken en inspiratie op te doen bij deze Governancecode.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Meer dan één miljoen leerlingen volgen voortgezet onderwijs (VO). Deze leerlingen zitten op 1454 scholen (Rijksoverheid, 2018). De scholen zijn verenigd in ruim 300 schoolbesturen (VO-raad, 2016). Scholen zijn, net als woningcorporaties en zorginstellingen, maatschappelijke organisaties. Deze maatschappelijke organisaties worden ook wel maatschappelijke ondernemingen genoemd, omdat ze een maatschappelijke opdracht hebben en met publieke middelen bekostigd worden (Hooge & Helderma, 2008).

Schoolbesturen¹ ontvangen jaarlijks meer dan 10 miljard euro van de overheid (Rijksoverheid, 2018). Schoolbesturen maken onvoldoende duidelijk waar het geld aan besteed wordt (Onderwijsraad, 2018, p. 70). Een manier om dit te verduidelijken is door verantwoorden. Naast dat schoolbesturen verantwoording afleggen over hoe ze het geld hebben besteed, moeten schoolbesturen ook verantwoorden hoe daarbij publieke belangen gediend worden (Hooge & Helderma, 2008; Onderwijsraad, 2018, p. 65). Er bestaan grote verschillen tussen schoolbesturen (Inspectie van het Onderwijs [IvhO], 2018a; Turkenburg, 2008, p. 108-110). Alle schoolbesturen, ongeacht vorm, moeten verantwoording afleggen.

Verantwoorden betekent dat schoolbesturen keuzes uitleggen aan belanghebbenden. Deze belanghebbenden worden ook wel het forum genoemd. Het forum heeft de mogelijkheid om vragen te stellen aan de schoolbesturen over de gemaakte keuzes en kan een oordeel vellen over deze keuzes (Schillemans, 2007, p. 61). Verantwoorden kan zowel verticaal als horizontaal plaatsvinden (Onderwijsraad, 2018, p. 70). Er is sprake van verticale verantwoording wanneer onderwijsinstellingen verantwoording afleggen aan overheid en parlement (Hooge & Helderma, 2008; Onderwijsraad, 2018, p. 70). Horizontale verantwoording is verantwoording aan een grote groep niet-hiërarchische actoren (Algemene Rekenkamer, 2008a, pp. 29-32; Onderwijsraad, 2018, p. 70). Horizontale verantwoording wordt ook wel meervoudige publieke verantwoording genoemd. Doordat onderwijsinstellingen autonoom zijn, is naast verticale verantwoording ook horizontale verantwoording nodig (Schillemans, 2007, pp. 56-57). Er moet aan steeds meer belanghebbenden verantwoording worden afgelegd (Hooge & Helderma, 2008).

Horizontaal verantwoorden is te plaatsen binnen de bredere bestuurskundige ontwikkeling naar New Public Management (NPM) en New Public Governance (NPG). Binnen NPM is een steeds groter besef dat checks-and-balances noodzakelijk zijn (Bossert, 2002). Checks-and-balances zijn instrumenten die ervoor zorgen dat het bestuur 'bij de les blijft' (Algemene Rekenkamer, 2008a, pp. 5-8). Onder deze checks-and-balances vallen verantwoording afleggen door het bestuur en toezicht op het bestuur (Algemene

¹ Wanneer gesproken wordt over bestuur wordt in dit onderzoek het uitvoerende bestuur van een onderwijsinstelling bedoeld, tenzij expliciet anders vermeld.

Rekenkamer, 2008a, pp. 5-8; Bossert, 2002). NPG ontstond als reactie op NPM, omdat NPM niet alleen maar voordelen bleek te hebben voor de publieke sector. Het centrale aspect van NPG is dat de publieke sector samenwerkt met andere actoren (Almqvist et al., 2013).

Omdat schoolbesturen ‘bij de les moeten blijven’ en samenwerken met andere actoren, moeten zij aan steeds meer belanghebbenden verantwoording afleggen. Daarnaast moeten schoolbesturen ook over steeds meer onderwerpen verantwoording afleggen. Scholen moeten zich bijvoorbeeld verantwoorden over de opgestelde doelen, zoals de onderwijsresultaten (volgens de indicatoren die zijn opgesteld door de Inspectie van het Onderwijs) (IvhO, z.d.). Daarnaast moeten schoolbesturen zich verantwoorden over de bredere publieke belangen (Hooge & Helderma, 2008; Onderwijsraad, 2018, p. 65). Deze bredere publieke belangen, ofwel de maatschappelijke opdracht van een school, zijn bijvoorbeeld het voorkomen van segregatie of de aanpak van vroegtijdig schoolverlaten (Turkenburg, 2008, pp. 112-134).

Uit de onderzoeken van Hooge en Helderma (2008), Hooge (2013) en Turkenburg (2008, p. 20) is naar voren gekomen dat horizontale verantwoording van schoolbesturen verbeterd kan worden. Ook Achterhoek VO ziet dat horizontale verantwoording voor verbetering vatbaar is (Bestuur Achterhoek VO, persoonlijke communicatie, 20 maart 2019). Deze scholenstichting in de Achterhoek heeft dan ook de vraag hoe de horizontale verantwoording door het bestuur verbeterd kan worden. Dit onderzoek heeft zich daarom gericht op horizontale verantwoording door schoolbesturen, specifiek Achterhoek VO, en verbetering van deze horizontale verantwoording.

1.2. Doelstelling

Al een aantal jaar geleden concludeerden Hooge en Helderma (2008), Hooge (2013) en Turkenburg (2008, p. 20) in onderzoeken dat verantwoording van schoolbesturen verbeterd kan worden. Ook de ministers van Onderwijs (2018, p. 1) en de VO-raad (2019) hebben onlangs ingezien dat er verbetering nodig is bij verantwoorden door schoolbesturen. De doelstelling van deze scriptie is als volgt:

‘Inzicht verkrijgen in de huidige staat van horizontaal verantwoorden en de mogelijkheden tot verbetering van horizontaal verantwoorden door schoolbesturen vaststellen.’

1.3. Het onderzoeksprobleem

Naar aanleiding van de doelstelling is de volgende hoofdvraag opgesteld:

‘Wat is de huidige staat van horizontaal verantwoord van Achterhoek VO en hoe kan deze onderwijsstichting dat verbeteren?’

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden, moeten verschillende deelvragen beantwoord worden. Het is ten eerste van belang om meer inzicht te verkrijgen in maatschappelijke ondernemingen en de verbondenheid van maatschappelijke ondernemingen met belanghebbenden van deze onderneming en de rol van verantwoording hierbij. Hierin wordt meer inzicht verkregen door beantwoorden van de eerste deelvraag. Deze eerste deelvraag luidt als volgt:

Deelvraag 1: ‘Hoe zijn maatschappelijke ondernemingen verbonden met belanghebbenden en wat is de rol van verantwoord hierbij?’

Na beantwoorden van de eerste deelvraag is er kennis verkregen over maatschappelijke ondernemingen, verbondenheid met belanghebbenden en de rol van verantwoording. Door beantwoorden van de tweede deelvraag wordt meer kennis verkregen over vormen van verantwoord, verantwoordingsfora en onderwerpen waarover verantwoording afgelegd moet worden. De tweede deelvraag luidt als volgt:

Deelvraag 2: ‘Welke vormen en fora van verantwoord zijn er en waar gaat die verantwoording over?’

Voorgaande deelvragen hebben een breed beeld geschetst van maatschappelijke ondernemingen en vormen van verantwoord. Volgende deelvragen zijn specifiek gericht op verantwoording in het voortgezet onderwijs om de vraag van Achterhoek VO te beantwoorden. Onduidelijk is nog wat de rol van schoolbesturen is bij het afleggen van verantwoording. De derde deelvraag luidt als volgt:

Deelvraag 3: ‘Wat is de rol van schoolbesturen bij het afleggen van verantwoording?’

Deze deelvragen hebben een algemeen beeld geschetst van verantwoording door schoolbesturen in Nederland. De volgende deelvraag heeft betrekking op verantwoord door andere maatschappelijke sectoren. Zorginstellingen en woningcorporaties zijn, net als scholen, maatschappelijke ondernemingen en hebben eveneens te maken met verantwoording. De vierde deelvraag luidt:

Deelvraag 4: 'Hoe zit verantwoord en bij andere maatschappelijke ondernemingen in elkaar?'

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden en daarmee de vraag hoe Achterhoek VO verantwoording door het bestuur kan verbeteren is het van belang om de huidige staat van verantwoording te onderzoeken. De vijfde deelvraag luidt:

Deelvraag 5: 'Over welke inhoud en bij welke fora legt Achterhoek VO verantwoording af over de begrotingsjaren 2015 tot en met 2017?'

Op basis van deze deelvragen wordt de hoofdvraag beantwoord. Door beantwoorden van de eerste drie deelvragen is er een algemeen beeld verkregen van verantwoording door schoolbesturen in het voortgezet onderwijs. Door beantwoorden van de vierde deelvraag is duidelijk geworden hoe andere maatschappelijke ondernemingen verantwoording afleggen. Met de vijfde deelvraag is vastgesteld hoe Achterhoek VO momenteel verantwoording aflegt. Op basis van de vierde en vijfde deelvraag worden aanbevelingen voor verbeteringen gedaan.

1.4. Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Hooge en Helderman (2008), Hooge (2013), Turkenburg (2008 p. 20), de VO-raad (2019) en de ministers van Onderwijs (2018, p. 1) zien het belang van verbeteren van verantwoording door onderwijsbesturen. Dit onderzoek zal een bijdrage leveren aan het verbeteren van horizontale verantwoording door schoolbesturen en is daarom wetenschappelijk relevant.

Naast wetenschappelijk relevant, is het ook maatschappelijk relevant om onderzoek te doen naar horizontale verantwoording. Het afleggen van horizontale verantwoording heeft namelijk verschillende positieve gevolgen voor de onderwijsinstellingen. Uit eerder onderzoek bleek dat horizontale verantwoording zorgt voor alertheid en bewuste keuzes van het schoolbestuur en voor een doeltreffende besteding van overheidsgelden. Bovendien zal het onderzoek een bijdrage leveren aan het reflecteren op eigen handelen door schoolbesturen. Op basis hiervan kunnen verbeteringen worden doorgevoerd (Onderwijsraad, 2018, p. 65). Horizontale verantwoording heeft niet alleen effect op de schoolbesturen zelf, maar kan ook bijdragen aan een groter vertrouwen van de belanghebbenden waar verantwoording aan wordt afgelegd (Van Montfort, Brandsen, & Van Est, 2005). Tot slot kan het betrekken van belanghebbenden indirect bijdragen aan een betere kwaliteit van onderwijs (Honingh, Ruiters, & Van Thiel, 2017, p. 3). Het verbeteren van horizontale verantwoording door onderwijsinstellingen kan verschillende positieve effecten hebben. Het is daarom maatschappelijk relevant om onderzoek te doen naar horizontale verantwoording.

1.5. Leeswijzer

In hoofdstuk 2, het theoretisch kader, wordt achtereenvolgens ingegaan op maatschappelijke ondernemingen en de verbinding met belanghebbenden (2.1.), verticale, diagonale en horizontale verantwoording, belanghebbenden en onderwerpen waarover verantwoording afgelegd wordt (2.2.) en verantwoord door schoolbesturen (2.3.). In paragraaf 2.4. wordt het theoretisch kader samengevat, wordt antwoord gegeven op de eerste drie deelvragen en wordt het conceptuele model weergegeven.

In hoofdstuk 3 wordt het methodologisch kader besproken. In het methodologisch kader komen de onderzoeksstrategie, de manier van dataverzameling, de operationalisatie, de manier van analyseren en betrouwbaarheid en validiteit aan bod. In dit onderzoek is een documentenanalyse uitgevoerd, waarbij vijftien jaarverslagen (allen over boekjaar 2017) van onderwijsinstellingen, zorg- en welzijnsinstellingen en woningcorporaties uit de regio Achterhoek, Liemers en Twente zijn vergeleken in het rapporteren van prestaties. Door analyse met behulp van de balanced scorecard (Kaplan & Norton, 1992) wordt gekeken waar Achterhoek VO kan leren van deze sectoren. Daarnaast is de huidige staat van horizontale verantwoording van Achterhoek VO onderzocht door het afnemen van interviews.

In hoofdstuk 4 worden de resultaten van de jaarverslagenanalyse en de interviews besproken. Eerst wordt ingegaan op de referentiegroep, waarbij de bevindingen van de jaarverslagenanalyse van andere maatschappelijke ondernemingen worden besproken. Daarna worden de bevindingen van de analyse van de jaarverslagen en de interviews van Achterhoek VO besproken.

In hoofdstuk 5 wordt, op basis van de resultaten, antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek. Er wordt vastgesteld wat de huidige staat van horizontale verantwoording is van Achterhoek VO en er worden aanbevelingen gedaan hoe Achterhoek VO de verantwoording kan verbeteren.

2. Theoretisch kader

In paragraaf 2.1. wordt besproken wat maatschappelijke ondernemingen zijn en hoe deze maatschappelijke ondernemingen verbonden zijn met belanghebbenden. Verantwoorden is een van de manieren waarop maatschappelijke ondernemingen en belanghebbenden zijn verbonden. Er wordt besproken binnen welk bestuurskundig perspectief verantwoord te plaatsen is en hoe verantwoord gedefinieerd kan worden. Verder wordt besproken wat de positieve en negatieve gevolgen kunnen zijn van verantwoord. In paragraaf 2.2. wordt ingegaan op verschillende vormen van verantwoord. In het bijzonder wordt ingegaan op: horizontale verantwoording, timing van verantwoording, het forum en de onderwerpen waarover verantwoord wordt. In paragraaf 2.3. wordt verantwoord door schoolbesturen besproken om de vraag van Achterhoek VO te kunnen beantwoorden. Tot slot, wordt in paragraaf 2.4. antwoord gegeven op de eerste drie deelvragen.

2.1. Verbinding met belanghebbenden en de rol van verantwoord

2.1.1. Maatschappelijke ondernemingen

Bij maatschappelijke ondernemingen worden publieke elementen en marktelementen gecombineerd (Brandsen, Van der Donk, & Putters, 2005). Deze ondernemingen bevinden zich tussen staat en markt. Ze functioneren in een marktsituatie, maar worden met publieke middelen bekostigd. Woningcorporaties, zorg- en welzijnsinstellingen en scholen zijn voorbeelden van maatschappelijke ondernemingen (Van Leeuwen, 2005). Maatschappelijke ondernemingen hebben een aantal functies die kenmerkend zijn voor het type organisatie (Van Leeuwen, 2005). Zo dragen maatschappelijke ondernemingen waarden en normen over en verbreden maatschappelijke ondernemingen de democratische basis. Deze functies van maatschappelijke ondernemingen worden bewerkstelligd door het betrekken van belanghebbenden (Van Leeuwen, 2005).

Belanghebbenden kunnen bijvoorbeeld betrokken worden bij het beleid van de organisatie (Van Leeuwen, 2005). Actoren en belanghebbenden gaan hierbij met elkaar in dialoog om beleid te ontwikkelen (Sagasser & Wolters, 2010, p. 3). Deze manier van verbinding tussen maatschappelijke ondernemingen en belanghebbenden biedt mogelijkheden om keuzes die de onderneming heeft gemaakt uit te leggen aan deze belanghebbenden. Belanghebbenden krijgen inzicht in het handelen van de actor. Hierbij hebben belanghebbenden de mogelijkheid om een oordeel te vellen over dit handelen. Dit wordt verantwoord genoemd (Schillemans, 2007, p. 61).

2.1.2. New Public Management en New Public Governance

Verantwoorden is te plaatsen binnen een bredere ontwikkeling van Public Administration naar New Public Management (NPM). NPM is ontstaan als reactie op de bureaucratische en inefficiënte

overheidsorganisaties. NPM heeft marktmechanismen binnen de overheidsorganisaties gebracht (Almqvist et al., 2013). Hiermee kwam er meer focus op doelmatigheid en effectiviteit (Bossert, 2002) en het behalen van winsten (Faber & Budding, 2018, p. 23). Verantwoorden is één van de checks-and-balances die moet leiden tot meer effectiviteit (Rekenkamer, 2008a, p. 5).

Auteurs zoals Van Leeuwen (2005) en Sagasser en Wolters (2010, p. 3) spreken naast verantwoording ook over horizontale dialoog. De horizontale dialoog is in tegenstelling tot verantwoorden te plaatsen binnen een ontwikkeling van NPM naar New Public Governance (NPG). NPG ontstond als reactie op NPM, omdat uit onderzoek bleek dat NPM niet alleen maar voordelen had voor de overheidsorganisaties. Het centrale aspect van NPG is dat overheidsorganisaties en andere actoren samenwerken (Almqvist, Grossi, Van Helden, & Reichard, 2013) en dat het publieke waarden creëert (Faber & Budding, 2018, p. 23). Dit sluit aan bij de horizontale dialoog zoals beschreven door Van Leeuwen en Sagasser en Wolters, waarin maatschappelijke ondernemingen en belanghebbenden gezamenlijk beleid ontwikkelen.

Uit voorgaande paragrafen is duidelijk geworden wat maatschappelijke ondernemingen zijn en hoe verantwoorden te plaatsen is binnen een bredere bestuurskundige ontwikkeling. Het is echter nog onduidelijk wat verantwoorden precies is. De definitie van verantwoorden komt in de volgende paragraaf aan bod.

2.1.3. Definitie van verantwoorden

In verschillende academische disciplines worden velerlei definities van verantwoorden gebruikt. Afhankelijk van de discipline wordt meer belang gehecht aan één bepaald aspect van verantwoorden. Binnen de psychologie wordt bijvoorbeeld veel aandacht besteed aan het communicatieve aspect van verantwoorden, terwijl in de bestuurskunde het belang van antwoorden voor gedrag meer centraal staat (Bovens, Goodin, & Schillemans, 2014, pp. 4-6).

Schillemans geeft de volgende definitie van verantwoorden:

Een communicatierelatie tussen een handelende persoon of instantie (een ‘actor’) en een beoordelende persoon of instantie (een ‘forum’) waarbij de actor zich verplicht voelt of verplicht is om het forum inzicht te geven in zijn handelen (in de ruimste zin van het woord) en dit indien nodig toe te lichten en te rechtvaardigen. (Schillemans, 2007, p. 61)

Volgens Schillemans (2007, p. 76) is het verantwoordingsproces op te delen in verschillende fasen. Deze auteur maakt onderscheid tussen een informatiefase, een debatfase en oordeelsfase. In de informatiefase is er sprake van een informatierelatie tussen degene die verantwoording aflegt en de belanghebbende. De

organisatie voelt zich verplicht (of is verplicht) om het gedrag uit te leggen aan deze belanghebbende. In de tweede fase, de debatfase, is er een debatrelatie tussen actor en forum. De belanghebbende kan vragen stellen aan de actor. In de oordeelsfase kan de belanghebbende een oordeel vellen over de keuzes die de actor heeft gemaakt. Wanneer de keuzes van de actor beoordeeld worden kan dit gevolgen hebben voor de organisatie. In de oordeelsfase is er sprake van een oordeelrelatie tussen actor en forum (Schillemans, 2007, p. 73).

In Oude Vrielink, Schillemans, Brandsen en Hout (2009, p. 81) wordt een vergelijkbare definitie van verantwoord en gegeven:

Verantwoording kan in algemene zin worden omschreven als een relatie tussen een actor en een forum, waarin de actor verplicht is of zich verplicht voelt zijn handelen (in de ruimste zin van het woord) uit te leggen en zo nodig te rechtvaardigen, terwijl het forum zich er een oordeel over vormt en hieraan eventueel (in)formele consequenties verbindt. (Oude Vrielink, Schillemans, Brandsen en Hout, 2009, p. 81)

In het rapport van de Onderwijsraad (2018) wordt een andere definitie van verantwoord en gegeven. Verantwoording wordt gedefinieerd als: “Verantwoording afleggen betekent dat onderwijsinstellingen uitleggen en laten zien wat wel en niet gedaan is en waarom die keuzes gemaakt zijn” (p. 70). Dit leggen zij uit aan belanghebbenden van de onderwijsinstelling (Onderwijsraad, 2018, p. 70).

Hoewel deze definities niet exact hetzelfde zijn, bevatten de meeste definities die terugkomen in de literatuur volgens Bovens et al. (2014, p. 7) dezelfde kern. In de eerste plaats gaat verantwoording over het geven van antwoorden. Ten tweede is het een relationeel idee waarin belanghebbenden worden verbonden aan actoren die verantwoording afleggen. Ten derde vindt verantwoording plaats over zaken die in het verleden hebben plaatsgevonden. Volgens Schram, Van der Steen, Van Twist en Van Yperen (2015, p. 39) daarentegen kan verantwoording ook vooraf of tijdens het maken van beleid plaatsvinden. Het vierde punt dat definities in de literatuur gemeenschappelijk hebben is dat het consequenties kan hebben voor een actor wanneer een actor door het forum verantwoordelijk wordt gehouden (Bovens et al., 2014, p. 7).

Maatschappelijke ondernemingen leggen verantwoording af. In dit onderzoek wordt de definitie van verantwoord en van Oude Vrielink et al. (2009) aangehouden. Verantwoording afleggen kan zowel positieve als negatieve gevolgen hebben. Deze gevolgen worden in de volgende paragraaf besproken.

2.1.4. Positieve en negatieve gevolgen van verantwoord en

De gevolgen van verantwoord en zijn te plaatsen binnen drie perspectieven (Bovens & 'T Hart, 2005, p. 3). De perspectieven die worden genoemd door Bovens & 'T Hart (2005, pp. 3-4) zijn: het democratisch perspectief, het constitutionele perspectief en het cybernetisch perspectief. In het democratisch perspectief

staat democratische controle op besturen centraal. In het constitutionele perspectief is het voorkomen van machtsmisbruik het belangrijkste. Tot slot, in het cybernetisch perspectief draait het om leren (Bovens & 'T Hart, 2005, pp. 3-4). Deze drie perspectieven worden door Sagasser en Wolters (2010, p. 71) samengevat in drie functies van verantwoorden, namelijk een draagvlakfunctie, leer- en verbeterfunctie en rekenschapfunctie. Volgens Oude Vrielink et al. (2009) gaat de discussie bij maatschappelijke ondernemingen steeds meer in de richting van het cybernetisch (leer- en verbeter) perspectief. Volgens deze auteurs is dat zichtbaar door een grotere nadruk op benchmarken en tevredenheidsonderzoeken (Oude Vrielink et al., 2009). Volgens Sagasser en Wolters (p. 17) daarentegen hangen deze functies van verantwoorden met elkaar samen. Volgens deze auteurs hebben de drie functies van verantwoorden onafhankelijk van elkaar geen betekenis.

Binnen de perspectieven zijn verschillende positieve gevolgen van verantwoorden zichtbaar. Ten eerste zorgt contact van de actor met belanghebbenden voor informatie voor de actor. Organisaties verkrijgen informatie over bijvoorbeeld prestaties en over andere ontwikkelingen (Van Montfort et al., 2005). Door het betrekken van belanghebbenden kunnen problemen eerder gesignaleerd worden (Algemene Rekenkamer, 2008b, pp. 33-42). Daarnaast kan het zorgen voor vertrouwen in de instelling en voor draagvlak (Algemene Rekenkamer, 2008b, pp. 33-42; Van Montfort et al., 2005). Doordat er meer belanghebbenden worden betrokken bij de instelling wordt de maatschappelijke inbedding en legitimering vergroot (Algemene Rekenkamer, 2008b, p. 50; Onderwijsraad, 2018, p. 71). Bovendien kan het vooruitzicht dat verantwoording afgelegd moet worden het bestuur op scherp zetten. Op bestuurlijk niveau zorgt verantwoording voor alertheid, weloverwogen keuzes en doelmatige uitgaven. Verder zorgt het voor reflectie en hierdoor is er mogelijkheid tot leren voor het bestuur (Onderwijsraad, 2018, p. 71). Tot slot kan het zorgen voor een verbeterde kwaliteit van de diensten. Het onderwijs kan door betrekken van belanghebbenden indirect verbeterd worden (Honingh et al., 2017, p. 3). Belangrijk hierbij is wel dat de verantwoordingsinformatie van de actoren relevant en deugdelijk is (Van Montfort et al., 2005).

Naast positieve gevolgen van verantwoorden komen uit de literatuur ook negatieve aspecten van verantwoorden naar voren. Ten eerste kan er sprake zijn van een meetbaarheidsparadox. Hierbij wordt alleen verantwoording afgelegd over datgene wat goed meetbaar is (Steyaert & Van den Biggelaar, 2008, p. 29). In aanvulling hierop noemen Schram et al. (2015, pp. 23-25) dat het ook kan leiden tot een verblindende focus, waarbij alleen wordt gekeken naar de cijfers en niet naar de context van deze cijfers. Een voorbeeld hiervan is zichtbaar in het onderzoek van Honingh et al. (2017, p. 3). Deze auteurs hebben onderzoek gedaan naar de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van het onderwijs. Wanneer de kwaliteit van onderwijs onderzocht wordt, gaat het vaak over meetbare prestaties zoals leerlingresultaten. Cijfers van leerlingen geven echter geen volledig beeld van onderwijskwaliteit (Honingh et al., 2017, p. 3).

Een tweede nadeel dat Schram et al. (2015, pp. 23-25) noemen is een angst voor fouten. Soms kan het nodig zijn om risico's te nemen. Deze risico's worden vermeden omdat actoren bang zijn om hierbij fouten te maken. Een derde nadeel van verantwoordend is dat er met name verantwoord wordt over keuzes die gegarandeerd leiden tot goede resultaten. Andere keuzes worden niet besproken. Een vierde nadeel is dat het leidt tot reproductie van zowel het eigen handelen als van het handelen van andere organisaties. Wanneer er goede resultaten behaald zijn, zullen actoren minder geneigd zijn te leren en verbeteren. Actoren zullen verder gaan op dezelfde manier. Een vijfde nadeel is dat het leidt tot bureaucratie (Schram et al., 2015, pp. 23-25).

2.1.5. Samenvatting

Maatschappelijke ondernemingen kunnen door het afleggen van verantwoording verbonden zijn met belanghebbenden. Afleggen van verantwoording heeft zowel positieve als negatieve effecten. Deze effecten zijn te plaatsen binnen drie perspectieven, namelijk een draagvlak, leer-en verbeter en rekenschap perspectief.

Binnen het verantwoordingsproces zijn verschillende relaties tussen actor en forum te onderscheiden. Ten eerste kan er sprake zijn van een informatierelatie, waarbij de actor het forum informeert. Ten tweede kan een debatrelatie onderscheiden worden. In een debatrelatie heeft het forum de mogelijkheid om vragen te stellen aan de actor. Tot slot kan er sprake zijn van een oordeelrelatie. Het forum kan het handelen van de actor beoordelen en dit kan leiden tot consequenties voor de actor.

Verantwoording kan op verschillende niveaus worden afgelegd. Er kan verantwoording worden afgelegd op intern of extern niveau en op een directe of indirecte manier (Almqvist et al., 2013). Wanneer verantwoording wordt afgelegd aan een minister is er sprake van verticale verantwoording. Naast verticale verantwoording kan verantwoording ook worden afgelegd aan een toezichthouder, zoals de Inspectie van het Onderwijs. Dan is er sprake van diagonale verantwoording. Tot slot kan verantwoording worden afgelegd aan belanghebbenden die een gelijkwaardige relatie hebben met de actor. Dit is horizontale verantwoording (Schillemans, 2007, p. 67). Deze drie verantwoordingsvormen worden in paragraaf 2.2. verder besproken.

2.2. Vormen van verantwoordend en verantwoordingsfora

2.2.1. Vormen van verantwoordend

Zoals besproken in paragraaf 2.1.5. zijn er verschillende vormen van verantwoordend. De verschillende vormen van verantwoordend kunnen worden ingedeeld aan de hand van drie indelingscriteria. Ten eerste kan er onderscheid worden gemaakt in de mogelijkheden tot bestraffen door een forum. Deze mogelijkheden

variëren van het vellen van een oordeel tot daadwerkelijke bestraffing. Tussenvormen zijn ook mogelijk (Schillemans, 2007, pp. 64-66). Ten tweede kan onderscheid gemaakt worden tussen een formeel verantwoordingsarrangement en een spontaan proces. Het verantwoordingsarrangement is wettelijk of vrijwillig vastgelegd in codes (Schillemans, 2007, pp. 64-66). Tot slot kan een verantwoordingsregime onderscheiden worden. Het verantwoordingsregime zijn alle belanghebbenden waaraan een actor verantwoording aflegt (Schillemans, 2007, pp. 64-66). Hier wordt in paragraaf 2.2.4. verder op ingegaan.

Voorgaande indelingscriteria volgen uit de verschillende vormen van verantwoorden, namelijk verticale verantwoording, diagonale verantwoording en horizontale verantwoording. Ten eerste is er verticale verantwoording. Bij verticale verantwoording is er een hiërarchische relatie tussen het forum en de actor. De belanghebbende staat hoger in rang dan de actor (Schillemans, 2007, p. 67). Er is sprake van verticale verantwoording als verantwoording wordt afgelegd aan overheid en parlement, bijvoorbeeld aan een minister (Algemene Rekenkamer, 2008a, p. 19; Hooge & Helderma, 2008; Onderwijsraad, 2018, p. 12). De minister heeft de mogelijkheid om te oordelen over de keuzes van de actor en kan hierbij bestraffen (Schillemans, 2007, p. 65). Bij aanhoudend slecht onderwijs kan de minister bijvoorbeeld de financiering stopzetten (Rijksoverheid, z.d.a.).

Een tweede vorm van verantwoorden is diagonale verantwoording. Bij diagonale verantwoording heeft de politiek verantwoordelijke een organisatie de opdracht gegeven om toezicht te houden op de actor. Een voorbeeld van diagonaal verantwoorden is toezicht op scholen door de Inspectie van het Onderwijs (Schillemans, 2007, p. 67). De Onderwijsinspectie valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, maar kan hierbinnen een onafhankelijk oordeel vormen (Wet op het onderwijstoezicht).

Een laatste vorm van verantwoorden is horizontale verantwoording. Bij horizontale verantwoording is er volgens de literatuur geen hiërarchische relatie tussen de actor en het forum (Algemene Rekenkamer, 2008a, pp. 29-32; Brandsen, Helderma, & Honingh, 2010; Onderwijsraad, 2018, p. 70; Schillemans, 2007, pp. 67-73). Hoewel er volgens de literatuur geen hiërarchische relatie is, moet er kritisch worden gekeken naar deze literatuur. De RvT heeft bijvoorbeeld een werkgeversrol en het bestuur heeft een informatievoorsprong. Bij horizontale verantwoording is er sprake van een communicatierelatie tussen de actor en het forum, waarbij het forum geen mogelijkheden heeft om de actor te bestraffen. Verantwoording door de actor aan het forum vindt plaats op vrijwillige basis (Brandsen et al., 2010). Het is vrijwillig vastgelegd in codes² (Schillemans, 2007, pp. 67-73). Horizontale verantwoording wordt ook wel meervoudige publieke verantwoording, maatschappelijke verantwoording of horizontale dialoog genoemd.

² Hoewel horizontale verantwoording vrijwillig is vastgelegd, is het voor maatschappelijke ondernemingen wel verplicht om de code op te volgen of uit te leggen waarom de code niet wordt opgevolgd (artikel 103, lid 1a Wet op het voortgezet onderwijs).

Verticale verantwoording (artikel 68 van de Grondwet en artikel 1 van de Wet ministeriële verantwoordelijkheden en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen) en diagonale verantwoording zijn wettelijk vastgelegd (het is vastgelegd in bijvoorbeeld de Wet op het onderwijstoezicht en artikel 60 van de Woningwet). Op basis van de verantwoordingsinformatie van maatschappelijke ondernemingen kan de minister een mening vormen over het functioneren van deze instellingen en hierover verantwoording afleggen aan het parlement. Zo voldoet de minister aan zijn ministeriële verantwoordelijkheid (Algemene Rekenkamer, 2008a, p. 5).

Ook horizontale verantwoording is wettelijk vastgelegd (onder andere in Wet medezeggenschap op scholen en Wet op het voortgezet onderwijs) en daarnaast weergegeven in de codes voor goed bestuur van maatschappelijke ondernemingen (Aedes & VTW, 2015; BOZ, 2017; VO-raad, 2015, pp. 9-10). Er zijn verschillende redenen voor horizontale verantwoording (Schillemans, 2007, p. 56). Schillemans (2007, p. 57) noemt bijvoorbeeld dat horizontale verantwoording bijdraagt aan het vertrouwen van burgers in de organisatie en dat het mogelijkheden biedt tot leren (Schillemans, 2007, p. 57). Zoals genoemd in paragraaf 2.1.4. kent dit ook nadelen. Actoren kunnen risico's proberen te beperken of er kan sprake zijn van een beperkt leervermogen, omdat er alleen wordt gestuurd op goede resultaten. Horizontale verantwoording kan een aanvulling zijn op verticale verantwoording. Door horizontale verantwoording wordt de democratie versterkt, omdat belanghebbenden de mogelijkheid hebben in direct contact met de organisatie een oordeel te vellen (Schillemans, 2007, p. 57). Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat horizontale verantwoording voor verbetering vatbaar is (Hooge & Helderma, 2008; Hooge, 2013; Turkenburg, 2008, p. 20). Daarom heeft dit onderzoek zich gericht op horizontale verantwoording.

2.2.2. Horizontale verantwoording

Horizontale verantwoording kan zowel verantwoording achteraf (ex post) als verantwoording vooraf (ex ante) zijn. Bij verantwoording achteraf wordt er informatie vanuit de maatschappelijke onderneming naar buiten gebracht, terwijl bij verantwoording vooraf er informatie van buiten binnen de maatschappelijke onderneming wordt gebracht (Oude Vrielink et al., 2009). Ex ante verantwoording wordt afgelegd over voornemens over het in te zetten beleid. Naast vooraf en achteraf verantwoorden, kan verantwoording ook tijdens (ex durante) worden afgelegd (Schram et al., 2015, p. 39).

Door verantwoording af te leggen wordt er legitimiteit toegekend aan het handelen van het bestuur. Wanneer zowel vooraf als achteraf verantwoording wordt afgelegd wordt er ook wel gesproken over een gesloten legitimeringscyclus (Brandsen et al., 2010). Omdat er sprake is van een gesprek tussen de actor en het forum wordt horizontaal verantwoorden ook wel gedefinieerd als een (horizontale) dialoog. In deze dialoog kunnen de belangen van belanghebbenden worden vastgesteld en kan een beeld worden gevormd van de tekortkomingen van de maatschappelijke onderneming (Sagasser & Wolters, 2010, p. 3).

Schillemans (2007, pp. 72-73) noemt verschillende voorbeelden van horizontale verantwoording. Volgens deze auteur zijn colleges van deskundigen, cliëntenpanels, visitaties en Raden van Toezicht (RvT) voorbeelden van horizontale verantwoording. RvT hebben echter naast deze horizontale rol (als klankbord voor het bestuur) ook een verticale rol (werkgeversfunctie en toezichtstaak) (IvhO, 2018a; Honingh & Van Genugten, 2014, p. 29). Verantwoording aan de RvT wordt in dit onderzoek wel gezien als vorm van horizontale verantwoording, omdat het bestuur van Achterhoek VO in dialoog gaat met de RvT over de te nemen besluiten. Derhalve is de klankbordrol van de RvT bij verantwoording groter dan de werkgeversrol van de RvT.

2.2.3. Timing van verantwoording

In de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat verantwoording zowel vooraf, tijdens als achteraf afgelegd kan worden (Brandsen et al., 2010; Schram et al., 2015, p. 39). Verantwoording vooraf en tijdens heeft een groter effect op het handelen van het bestuur dan verantwoording achteraf (Schillemans, 2007, p. 77). Bovendien kan verantwoording ad hoc, regelmatig of structureel zijn (Schram et al., 2015, p. 40). Sagasser en Wolters (2010, p. 18) zijn voorstander van structurele verantwoording, zodat er een duurzame relatie kan ontstaan tussen de actor en het forum. Belanghebbenden kunnen volgens Sagasser en Wolters (pp. 18 – 20) zowel voorafgaand, tijdens als na afloop van het beleid worden betrokken. Tijdens elke fase in de beleidscyclus kunnen deze belanghebbenden een andere rol hebben, hiermee is timing van verantwoording van belang voor belanghebbenden (Sagasser & Wolters, 2010, pp. 18-20).

Ook voor actoren is timing van belang. Ten eerste biedt het bescherming tegen een verantwoordingsoverschot en tegen verstoring van lopende besluitvorming. Verder zorgt een goede timing voor vrijheid en autonomie bij de bestuurders van maatschappelijke ondernemingen (Mashaw, 2014, p. 575).

2.2.4. Verantwoordingsfora

Naast het verantwoordingsarrangement en mogelijkheden tot bestraffen maakt Schillemans (2007, pp. 64-66) onderscheid tussen de belanghebbenden waaraan een actor zich verantwoordt. De belanghebbenden worden in deze paragraaf besproken.

Belanghebbenden zijn elk individu of elke groep die beïnvloed wordt of invloed kan uitoefenen op het doel van de organisatie (Hooge & Helderma, 2008). Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen verantwoordingsfora, omdat elk forum een ander belang heeft en er over andere informatie verantwoording moet worden afgelegd (Faber & Budding, 2018, p. 5). Er kan onderscheid worden gemaakt in verschillende typen belanghebbenden. Prioritaire, interne, verticale en externe belanghebbenden kunnen worden onderscheiden (Hooge & Helderma, 2008). Prioritaire belanghebbenden hebben belang bij realiseren van

de diensten van maatschappelijke ondernemingen. Dit zijn in het onderwijs bijvoorbeeld leerlingen of ouders (Sagasser & Wolters, 2010, p. 15). Ten tweede onderscheiden Hooge en Helderman (2008) interne belanghebbenden. Dit zijn medewerkers van een maatschappelijke onderneming, zoals docenten. Een derde groep belanghebbenden zijn de verticale belanghebbenden. Dit zijn de overheid en organisaties die ten dienste staan van de overheid. Denk hierbij aan de Onderwijsinspectie (Sagasser & Wolters, 2010, p. 15). Deze derde groep belanghebbenden is niet van belang voor horizontale verantwoordingsrelaties en wordt daarom niet meegenomen in het onderzoek. Een laatste groep belanghebbenden die wordt onderscheiden zijn de externe belanghebbenden. Dit zijn alle overige individuen of groepen in de omgeving van maatschappelijke ondernemingen (Hooge & Helderman, 2008).

Uit onderzoek van Oude Vrielink et al. in 2009 waarin werd onderzocht welke belanghebbenden als belangrijkste werden gezien door besturen van woningcorporaties, zorg- en onderwijsorganisaties bleek dat prioritaire belanghebbenden het belangrijkste werden geacht. Daarna werden externe en verticale belanghebbenden als belangrijkste betrokkenen gezien. Interne belanghebbenden werden het minst belangrijk geacht. Prioritaire belanghebbenden zijn belanghebbenden zoals leerlingen, cliënten en huurders. Oude Vrielink et al. (2009) constateren dat de maatschappelijke ondernemingen weinig contact hebben met deze belanghebbenden, terwijl bestuurders van maatschappelijke ondernemingen aangeven dat de 'opbrengst' van contact met prioritaire belanghebbenden het grootst is. Met opbrengsten wordt bedoeld dat er positieve effecten zijn voor de maatschappelijke ondernemingen. Deze positieve effecten zijn onder andere zichtbaar door een verbeterd imago en betere kwaliteit van de dienstverlening in wonen, zorg en onderwijs (Oude Vrielink et al., 2009). De genoemde opbrengsten zijn in overeenstemming met de eerder genoemde positieve gevolgen van verantwoording (paragraaf 2.1.4.). Het is echter de vraag in hoeverre de resultaten uit het onderzoek van Oude Vrielink et al. (2009) anno 2019 nog van toepassing zijn. De contacten tussen bijvoorbeeld het bestuur van scholen en de GMR zijn wettelijk vastgelegd (Wet medezeggenschap op scholen), waardoor besturen zelfs verplicht zijn regelmatig contact te hebben met de GMR.

Fassin (2009) maakt een ander onderscheid tussen belanghebbenden. Hij onderscheidt stakeholders, stakewatchers en statekeepers. Stakeholders hebben een interne positie en hebben belang bij de maatschappelijke onderneming (Fassin, 2009). Stakeholders zijn te vergelijken met de prioritaire en interne belanghebbenden van Hooge en Helderman. Ten tweede onderscheidt Fassin stakewatchers. Zij kunnen zich zowel in als buiten de maatschappelijke onderneming bevinden. Stakewatchers zijn te vergelijken met externe stakeholders van Hooge en Helderman. De laatste groep zijn de statekeepers. Statekeepers bevinden zich buiten de maatschappelijke onderneming en controleren de onderneming (Fassin, 2009). Statekeepers zijn vergelijkbaar met de verticale belanghebbenden (Hooge & Helderman, 2008).

Er zijn verschillende manieren naar voren gekomen om belanghebbenden te onderscheiden. In dit onderzoek worden de concepten van Hooge en Helderman (2008) gehanteerd om belanghebbenden aan te

duiden. Horizontale verantwoording aan cliënten, ouders, leerlingen, huurders, medewerkers, bedrijven, wethouders, de RvT en andere geïnteresseerden wordt onderzocht.

Om een horizontale dialoog te kunnen voeren en verantwoording af te kunnen leggen moet het voor maatschappelijke ondernemingen helder zijn wie de belangrijkste belanghebbenden zijn voor een organisatie (VO-raad, 2015, p. 9). Zodat er draagvlak wordt verkregen, de organisatie leert en verbetert en de actor rekenschap kan afleggen over het handelen (DUO, 2018; Sagasser & Wolters, 2010, p. 17). Duidelijk is aan welke belanghebbenden schoolbesturen verantwoording kunnen afleggen. Onduidelijk is echter over welke onderwerpen verantwoording wordt afgelegd. Dat wordt in de volgende paragraaf besproken.

2.2.5. Waarover verantwoorden

Schoolbesturen kunnen aan verschillende stakeholders verantwoording afleggen. Naast bepalen welk forum de actor wil bereiken, moet de actor ook bepalen over welke informatie verantwoording afgelegd moet worden. Volgens de Algemene Rekenkamer (2008a, p. 32) en DUO (2018) is het ten eerste van belang dat de presentatie van de inhoud is afgestemd op de belanghebbenden. Niet elke belanghebbende begrijpt bijvoorbeeld vaktermen. Ook moet er niet teveel informatie worden verstrekt en moet de samenhang tussen informatie naar voren komen (Algemene Rekenkamer, 2008a, p. 32). Ten vierde is het van belang dat de inhoud van verantwoording wordt afgestemd op de belanghebbenden. Niet elke belanghebbende heeft behoefte aan dezelfde informatie. De actor moet weten welke informatie relevant is voor welk forum (Algemene Rekenkamer, 2008a, p. 32; DUO, 2018). Het gaat hierbij om aspecten als leesbaarheid en compactheid, zodat de informatie voor elk willekeurig forum begrijpelijk is en het forum in debat kan gaan met de actor.

De inhoud van verantwoording moet afgestemd worden op de belanghebbende. Over verschillende onderwerpen moet volgens de wet (DUO, 2018) verantwoording worden afgelegd (Tabel 1). Ook over niet wettelijk verplichte onderwerpen kan verantwoording worden afgelegd (Tabel 2).

Tabel 1

Onderwerpen waarover schoolbesturen wettelijk verplicht verantwoord worden (DUO, 2018, p. 28)

Wettelijk verplicht

Beleid en doelstellingen
Juridische structuur
Zaken met een behoorlijke personele betekenis
Onderwijsprestaties
Onderwijskundige en onderwijsprogrammatische zaken
Ontwikkelingen als gevolg van interne en externe kwaliteitszorg
Ontwikkelingen in relatie tot verbonden partijen
Governance ontwikkelingen
Zaken met een behoorlijke politieke of maatschappelijke impact
Naleving geldende branchecode
Inrichting van de dialoog met interne en externe actoren
Het gevoerde beleid inzake van de beheersing van uitkeringen na ontslag
Afhandeling van klachten
Financiën

Tabel 2

Onderwerpen waarover schoolbesturen vrijwillig verantwoord worden

Vrijwillig

Bijdrage van organisatie aan omgeving (Algemene Rekenkamer, 2008a, p. 31)
Pedagogische aanpak (Honingh & Van Genugten, 2014, p. 55)
Kwaliteit van docenten (Honingh & Van Genugten, 2014, p. 55)
Tevredenheid van ouders en leerlingen (Honingh & Van Genugten, 2014, p. 55)
Functioneren van bestuur (Honingh & Van Genugten, 2014, p. 55)
Belanghebbenden beleid (Honingh & Van Genugten, 2014, p. 55)

Uit onderzoeken van de Algemene Rekenkamer (2008a, pp. 30-31), Schillemans (2007, p. 257) en Honingh en Van Genugten (2014, p. 54) is gebleken dat besturen vaak verantwoording afleggen over wettelijk verplichte onderwerpen. Er wordt met name verantwoording afgelegd over de primaire doelen, secundaire doelen, algemene aspecten en financiën. Deze onderwerpen van verantwoording worden achtereenvolgens, specifiek voor het onderwijs, besproken.

Primaire en secundaire doelen

Schoolbesturen moeten verantwoorden over de kerntaak. In het onderwijs is de kerntaak, het primaire doel, het waarborgen van de onderwijskwaliteit (Ecorys, 2012, pp. 11-12). De onderwijskwaliteit wordt gewaarborgd door middel van vier indicatoren, opgesteld door de Onderwijsinspectie (IvhO, z.d.). Ondanks deze indicatoren van de Inspectie van het Onderwijs, hebben scholen onvoldoende kijk op de kwaliteit van het onderwijs (IvhO, 2019, pp. 107-108). Daarnaast is verantwoording over deze onderwijskwaliteit volgens de Inspectie van het Onderwijs (2019, p. 108) door sommige schoolbesturen voor verbetering vatbaar. Kanttekening hierbij is dat door de Inspectie van het Onderwijs niet is aangegeven op welke punten deze scholen onvoldoende scoren en waar deze verbetering mogelijk is. Daarnaast mag ook kritisch gekeken worden naar de indicatoren. De indicatoren van de Inspectie van het Onderwijs geven namelijk weer of iemand zijn diploma haalt in de daarvoor vastgestelde tijd, maar de indicatoren geven geen volledig beeld van de kwaliteit van het onderwijs.

Naast primaire doelen heeft het onderwijs ook secundaire doelen. Hierbij moet gedacht worden aan de bredere taak van scholen, zoals persoonlijke ontwikkeling van leerlingen (Ecorys, 2012, pp. 11-12). Maar ook het bieden van passend onderwijs, het voorkomen van segregatie, de aanpak van thuiszitters en vroegtijdig schoolverlaters horen bij de bredere maatschappelijke opdracht van scholen waar schoolbesturen verantwoording over kunnen afleggen (Rijksoverheid, z.d.b.; Turkenburg, 2008, p. 115).

Algemene aspecten

Naast primaire en secundaire doelen moeten schoolbesturen ook verantwoorden over algemene aspecten, zoals het beleid, de strategie, de visie, de missie en de bedrijfsvoering, waaronder bedrijfsvoering van het personeel. Door verantwoording af te leggen over deze algemene aspecten wordt een context geschetst (Algemene Rekenkamer, 2008a, p. 30).

Financiën

Om primaire en secundaire doelen te bereiken is geld nodig. Schoolbesturen ontvangen jaarlijks geld van de overheid door middel van lumpsum, via de prestatiebox en door aanvullende bekostiging (Rijksoverheid, 2018). Door verantwoorden kunnen schoolbesturen verduidelijken hoe ze het geld hebben besteed (Onderwijsraad, 2018, p. 65). Schoolbesturen leggen integraal (niet naar bekostigingsbronnen gedifferentieerd) verantwoording af over de besteding van geld in het jaarverslag (IvhO, 2018b).

De financiële middelen van de overheid moeten zowel doeltreffend, doelmatig als rechtmatig worden ingezet om de doelen van de organisatie te behalen (Hooge, Janssen, Van Look, Moolenaar, & Slegers, 2015, p. 9). Van doeltreffendheid is sprake wanneer de financiën bijdragen aan het behalen van de doelen. Er is sprake van doelmatige besteding wanneer de doelen zijn behaald met zo min mogelijk

middelen. Bij een doelmatige besteding is er een causaal verband tussen de middelen en de doelen (Onderwijsraad, 2018, p. 63). Rechtmatige besteding, tot slot, is naleving van de wetten en regels (Steyaert & Van den Biggelaar, 2008, p. 79-80).

Uit het rapport van de Onderwijsraad (2018, p. 3) is naar voren gekomen dat verantwoording over onderwijskosten verbeterd kan worden. Schoolbesturen maken onvoldoende duidelijk waar het geld aan besteed wordt. Ook de ministers van Onderwijs (2018, p. 1) zien dat verantwoording over onderwijskosten verbeterd moet worden.

2.2.6. Samenvatting

Er zijn drie vormen van verantwoording, deze vormen van verantwoording volgen uit drie indelingscriteria. Er kan onderscheid worden gemaakt in verticale, diagonale en horizontale verantwoording. Alle vormen van verantwoording zijn wettelijk vastgelegd. Horizontale verantwoording komt daarnaast terug in de Governancecodes van maatschappelijke ondernemingen. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat horizontale verantwoording verbeterd kan worden, daarom wordt in dit onderzoek specifiek gekeken naar horizontale verantwoording.

Horizontale verantwoording kan cyclisch, vooraf, tijdens of achteraf bij het maken van beleid plaatsvinden. Bovendien kan het ad hoc, geregeld of structureel zijn. Het is belangrijk om te timen wanneer verantwoording wordt afgelegd zodat de autonomie van besturen gewaarborgd blijft en om te voorkomen dat over elk onderwerp verantwoording afgelegd moet worden.

Horizontale verantwoording kan worden afgelegd aan verschillende belanghebbenden. Deze belanghebbenden worden beïnvloed door of hebben invloed op het doel van de organisatie. Verschillende typen belanghebbenden zijn te onderscheiden, namelijk prioritaire, interne, verticale en externe belanghebbenden. Verticale belanghebbenden worden in dit onderzoek niet meegenomen. Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen belanghebbenden, omdat niet elke belanghebbende behoefte heeft aan dezelfde informatie. De informatie moet voor elk forum te begrijpen zijn en moet daarom worden afgestemd op de belanghebbende. Er kan horizontale verantwoording worden afgelegd over de financiën, algemene aspecten en over primaire en secundaire doelen.

Dit hoofdstuk heeft een algemeen beeld geschetst van verantwoording door maatschappelijke ondernemingen. Het volgende hoofdstuk zal specifieker ingaan op horizontale verantwoording door schoolbesturen in het voortgezet onderwijs.

2.3. Rol schoolbesturen

2.3.1. Schoolbesturen VO

De meeste scholen, ongeacht religieuze achtergrond, worden publiek bekostigd (zolang deze scholen voldoen aan de eisen van de Inspectie van het Onderwijs) en privaat bestuurd (Honingh, Van Genugten, Van Thiel, & Blom, 2018). Meer dan 85% van de scholen in Nederland is onderdeel van een stichting en heeft een schoolbestuur. Er zijn grote verschillen tussen schoolbesturen. Bijna 69% van de schoolbesturen heeft de leiding over één school³, maar er zijn ook schoolbesturen die meer dan 10 scholen besturen (ongeveer 3%). Bijna 29% van de schoolbesturen heeft de leiding over 2 tot 10 scholen (DUO, 2019). Daarnaast worden sommige schoolbesturen betaald en zijn andere schoolbesturen vrijwillig (IvhO, 2019, p. 108).

Ook binnen besturen zijn er grote verschillen. Ten eerste kan er verschil bestaan tussen het bestuursmodel wat schoolbesturen hanteren. Besturen kunnen een one-tier model hanteren, waarbij bestuur en intern toezicht functioneel gescheiden zijn. Bestuur en intern toezicht zijn beide verenigd in één orgaan. Schoolbesturen kunnen ook een two-tier model hanteren, hierbij zijn het bestuur en intern toezicht organiek gescheiden (IvhO, 2016). Beide modellen kennen voor- en nadelen. In het one-tier bestuursmodel is het intern toezicht meer betrokken bij het bestuur. Hierdoor is het moeilijker voor het intern toezicht om kritisch te zijn op het handelen van het bestuur. Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (2016) bleek dat besturen in het voortgezet onderwijs met een one-tier bestuursmodel zich in jaarverslagen minder verantwoorden over de vereisten van goed bestuur zoals opgesteld door de Inspectie van het Onderwijs dan besturen in het voortgezet onderwijs die een two-tier bestuursmodel hanteren. Bovendien hebben schoolbesturen met een one-tier bestuursmodel vaker de leiding over een zwakke school dan besturen met een two-tier model (IvhO, 2016).

Ook het two-tier model kent voor- en nadelen. In het two-tier model is er minder betrokkenheid van het intern toezicht waardoor beter een scheiding te maken is tussen schoolbestuur en toezicht, maar hierdoor kan de afstand tussen het schoolbestuur en het intern toezicht ook te groot worden. Dit kan als gevolg hebben dat het intern toezicht later geïnformeerd wordt en het minder goed de klankbordfunctie kan vervullen (Goodijk, 2015, p. 5). Uit de literatuur lijkt dus naar voren te komen dat hoe minder professioneel schoolbesturen zijn, hoe meer problemen met informatie-asymmetrie zich voordoen.

Met het bestuursmodel hangt (vaak) samen hoeveel leden een schoolbestuur heeft. Omdat in het one-tier model intern toezicht en bestuur verenigd zijn in één orgaan, hebben deze besturen meer leden dan besturen die een two-tier model hanteren. De meeste besturen in het voortgezet onderwijs (80%) hanteren een two-tier model, ofwel een Raad van Toezicht model. Besturen met meer dan vijf scholen hebben bijna

³ Vastgesteld aan de hand van het aantal verschillende BRIN-nummers per bevoegd gezag (DUO, 2019).

allemaal een two-tier model, terwijl schoolbesturen met één tot vijf scholen vaker kiezen voor andere modellen (Honingh & Van Genugten, 2014, pp. 15-18).

Schoolbesturen in het voortgezet onderwijs met een two-tier bestuursmodel hebben vaak maar één of twee leden. Deze leden zijn meestal mannen van middelbare leeftijd, tussen de 50 en 60 jaar. Bovendien zijn deze mannen van Nederlandse komaf en hebben een hbo- of universitaire studie afgerond. De voorzitter van het college van bestuur is in 86% van de gevallen een man (Honingh & Van Genugten, 2014, pp. 19-26).

Besturen in het voortgezet onderwijs kunnen op allerlei manieren van elkaar verschillen. Ondanks deze verschillen, moeten alle schoolbesturen zich horizontaal verantwoorden. Of deze horizontale verantwoording succesvol is, hangt af van kwaliteiten van de bestuurders in het voortgezet onderwijs. Verschillende eigenschappen van bestuurders zijn van belang om horizontale verantwoording succesvol te maken. Volgens Klarus en De Vijlder (2010, p. 214) is het ten eerste belangrijk dat bestuurders over leiderschapskwaliteiten beschikken. Bestuurders moeten belanghebbenden kunnen betrekken. Ten tweede moeten bestuurders zich verantwoordelijk voelen om verantwoording af te leggen. Ten derde is het van belang dat bestuurders integer zijn. Bestuurders in het voortgezet onderwijs moeten open en transparant zijn.

2.3.2. Horizontale verantwoording door schoolbesturen

Uit onderzoek van Honingh en Van Genugten (2014, p. 56) bleek dat besturen minder inzicht lijken te hebben in de onderwijskwaliteit wanneer zij geen horizontale dialoog voeren met belanghebbenden. Daarnaast hebben deze schoolbesturen een lagere score voor creativiteit, is er minder snel overeenstemming binnen het bestuur en hebben deze besturen het beeld dat intern toezicht het bestuur niet 'bij de les houdt' (Honingh & Van Genugten, 2014, p. 56).

Horizontale verantwoording door schoolbesturen is dus van belang. Het is dan ook één van de kenmerken van goed onderwijsbestuur die genoemd wordt door Janssens en Noorlander (2010, pp. 17-21). Naast horizontale verantwoording noemen Janssens en Noorlander (2010, pp. 17-21) nog vijf andere kenmerken van goed onderwijsbestuur. Allereerst noemen deze auteurs dat er een scheiding moet zijn tussen het bestuur en het interne toezicht. Deze scheiding is sinds 2010 verplicht om bestuur en toezicht te verbeteren (Artikel 24d, lid 1 Wet op het voortgezet onderwijs). Het kan zowel een organieke als functionele scheiding betreffen, hierin heeft het bestuur keuzevrijheid (IvhO, 2018a).

Ten tweede moet er een evenwicht bestaan tussen het interne toezicht en het externe toezicht (Janssens & Noorlander, 2010, pp. 17-21). Intern toezicht heeft zowel een controlerende taak als klankbordtaak. Wanneer de controlerende taak door het interne toezicht goed wordt uitgevoerd, kan het externe toezicht meer op afstand blijven. Hierdoor ontstaat er een evenwicht tussen het interne en externe

toezicht (IvhO, 2018a). Het externe toezicht, door de Inspectie van het Onderwijs, is sinds 1 augustus 2017 vernieuwd. Binnen het vernieuwde toezicht zijn schoolbesturen het aanspreekpunt van de Inspectie van het Onderwijs. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit en worden aangesproken wanneer deze kwaliteit onvoldoende is (Honingh, Ehren, & Van Montfort, 2018). Schoolbesturen moeten zich ook verantwoorden over deze onderwijskwaliteit. Uit ‘De Staat van het Onderwijs’ van de Onderwijsinspectie (2019, p. 108) bleek de kwaliteit van het onderwijs op 95.6% van de scholen voldoende (IvhO, 2019, p. 103). Daarnaast bleek dat van de 100⁴ onderzochte schoolbesturen in het voortgezet onderwijs er 13 scholen een onvoldoende scoorden op het verantwoorden over de kwaliteit van het onderwijs, 75 van de 100 schoolbesturen scoorden een ‘voldoende’ en 13 van de 100 schoolbesturen scoorden een ‘goed’ (IvhO, 2019, p. 108). Verantwoording en dialoog over de kwaliteit van onderwijs kan door sommige schoolbesturen dus nog verbeterd worden (IvhO, 2019, p. 108). Kanttekening bij het onderzoek van de onderwijsinspectie is dat er geen relatie werd gelegd tussen de kwaliteit van het onderwijs op scholen en de mate van verantwoording. Daarnaast geeft de Inspectie van het Onderwijs niet weer waar verbeteringen mogelijk zijn. Bovendien heeft het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs een gering aantal schoolbesturen onderzocht, waardoor volgens de Onderwijsinspectie kanttekeningen geplaatst kunnen worden bij de representativiteit.⁵

Het derde kenmerk van goed onderwijsbestuur dat genoemd wordt door Janssens en Noorlander (2010, pp. 17-21) is dat er evenwicht moet zijn tussen horizontale en verticale verantwoording. De overheid is verantwoordelijk voor het onderwijs, daarom moet ook aan deze partij voldoende verantwoording afgelegd worden (Janssens & Noorlander, 2010, pp. 17-21)

Een vierde kenmerk van goed onderwijsbestuur is de overheid (Janssens & Noorlander, 2010, pp. 17-21). De overheid is verantwoordelijk voor een goed functionerend onderwijsstelsel en moet onderwijsbesturen begeleiden om goed bestuur mogelijk te maken.

Tot slot noemen Janssens en Noorlander (2010, pp. 17-21) de code ‘Goed onderwijsbestuur VO’, zoals opgesteld door de VO-raad, als kenmerk van goed onderwijsbestuur. In de code ‘Goed onderwijsbestuur VO’ zijn 47 richtlijnen opgesteld waaraan schoolbesturen zich moeten houden of moeten uitleggen waarom ze deze richtlijn niet toepassen. Daarnaast zijn er zes lidmaatschapseisen opgesteld die schoolbesturen moeten naleven (VO-raad, 2015, p. 11). De horizontale dialoog is opgenomen als één van deze lidmaatschapseisen. “Het bestuur zorgt dat de doelstellingen en de aanpak van de horizontale dialoog met externe stakeholders in de organisatie worden geformaliseerd, verankerd, onderhouden en vermeld in het jaarverslag” (VO-raad, 2015, p. 11).

⁴ De Inspectie van het Onderwijs heeft 100 schoolbesturen onderzocht. Het aantal schoolbesturen dat onvoldoende, voldoende en goed scoort komt echter uit op 101.

⁵ In het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs zijn 100 schoolbesturen onderzocht. In Nederland zijn in totaal 328 besturen (DUO, 2019), hiermee heeft de inspectie meer dan 30% van de schoolbesturen geanalyseerd.

Horizontale dialoog met belanghebbenden wordt door de VO-raad dus als belangrijke eigenschap van een goed bestuur gezien. In 2014 heeft bijna 90% van de schoolbesturen een horizontale dialoog met belanghebbenden. De belanghebbenden die door schoolbesturen in het onderzoek van Honingh en Van Genugten (2014, p. 54) worden genoemd, zijn: ouders, gemeenten, collega-schoolbestuurders en besturen van samenwerkingsverbanden. Ook de VO-raad en de Inspectie van het Onderwijs worden genoemd door de bestuurders, maar dit zijn geen horizontale gesprekspartners volgens de definitie van horizontaal verantwoord die in dit onderzoek gehanteerd wordt. Uit onderzoek van de monitorcommissie Goed Bestuur is gebleken dat steeds meer schoolbesturen informatie verstrekken over de dialoog met belanghebbenden (VO-raad, 2018). Iets meer dan de helft van de schoolbesturen geeft informatie over participatie van leerlingen en 80% van de schoolbesturen geeft informatie over participatie van ouders (VO-raad, 2018).

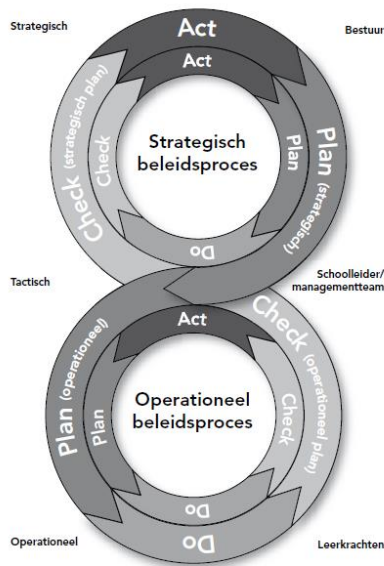
Op verschillende manieren leggen schoolbestuurders verantwoording af. Zij doen dit door bijeenkomsten en gesprekken met belanghebbenden (Honingh & Van Genugten, 2014, p. 55). Gesprekken met belanghebbenden kunnen zowel verplicht (Wet medezeggenschap op scholen) als vrijwillig plaatsvinden. De verplichte (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad ((G)MR) bestaat zowel uit leden die worden gekozen door het personeel als uit leden die worden gekozen door ouders en leerlingen. De leden van de (G)MR hebben verschillende achtergronden en andere belangen, waardoor er belangentegenstellingen kunnen bestaan tussen de leden (Leek, 2018).

Naast gesprekken met belanghebbenden kan verantwoording ook op papier worden afgelegd door jaarverslagen en nieuwsbrieven (Honingh & Van Genugten, 2014, p. 55). Volgens Sagasser en Wolters (2010, p. 17) kan uitsluitend papieren verantwoording een valkuil zijn. Deze auteurs vinden dat de papieren verantwoording als leidraad gebruikt moet worden om gesprekken te voeren met de belanghebbenden. Deze gesprekken met belanghebbenden gaan over het volgende:

Dialoog gaat om het actief organiseren van het gesprek over datgene wat de organisatie van plan is, uitvoert en bereikt. Door stakeholders bewust feedback te vragen en actief te luisteren naar uiteenlopende meningen kunnen onderwijsorganisaties hun activiteiten afstemmen op de wensen en waarderingen van hun stakeholders én de kwaliteit van het onderwijs verbeteren. Dit geeft draagvlak en de organisatie kan ervan leren. (Sagasser & Wolters, 2010, p. 3)

De schoolbesturen hebben de behoeften van de belanghebbenden door deze gesprekken helder voor ogen. Deze dialoog kan zowel aan het begin, tijdens als aan het einde van de beleidscyclus worden gevoerd (Sagasser & Wolters, 2010, pp. 18-20; Schram et al., 2015, p. 39).

Naast de dialoog op bestuursniveau, kan deze dialoog met belanghebbenden ook op schoolniveau plaatsvinden. Volgens Sagasser en Wolters (2010, pp. 18-20) maken beide niveaus gebruik van de plan-do-check-act cyclus en staan deze cycli met elkaar in verbinding. Het strategisch beleidsproces gaat over het plan van het schoolbestuur. Het schoolbestuur kan net als de schoolleiding en leraren in het operationele beleidsproces afstemmen met belanghebbenden tijdens alle fasen van de plan-do-check-act cyclus (Figuur 1).



Figuur 1. Relatie tussen strategisch en operationeel beleid. Sagasser en Wolters (2010, p. 12).

Ook op schoolniveau moet verantwoording worden afgelegd. In overeenstemming met verantwoording door het schoolbestuur moeten scholen ook verantwoording afleggen aan prioritaire, interne en externe groepen stakeholders zoals beschreven door Hooge en Helderma (2008). Prioritaire belanghebbenden voor scholen zijn ouders en leerlingen. Naast een verplichte dialoog met ouders en leerlingen (Wet medezeggenschap op scholen) verantwoorden scholen zich ook aan deze (en andere) belanghebbenden via de website 'Scholen op de kaart' (VO-raad, z.d.). Op deze website wordt onder andere verantwoording afgelegd over schooladvies en plaatsing, doorstroom binnen de school, examencijfers, slaagpercentage, vervolgopleiding, tevredenheid ouders en leerlingen, schoolklimaat, veiligheid en de bedrijfsvoering. Ook aan de interne belanghebbenden, de docenten en andere medewerkers, moet verantwoording worden afgelegd. Tot slot verantwoorden scholen aan bijvoorbeeld bedrijven in de omgeving, basisonderwijs, vervolgonderwijs en andere scholen in het voortgezet onderwijs (Oberon, 2007, pp. 8-10). Zowel het schoolbestuur als de schoolleiding leggen verantwoording af aan belanghebbenden. Om de vraag van Achterhoek VO te kunnen beantwoorden richt dit onderzoek zich enkel op verantwoording door schoolbesturen.

2.3.3. Samenvatting

Er bestaan grote verschillen tussen schoolbesturen. Schoolbesturen kunnen ten eerste verschillen in het aantal scholen waarover ze de leiding hebben. Ten tweede zijn er verschillen tussen de bezoldiging van schoolbesturen. Een derde verschil is het bestuursmodel dat gehanteerd wordt door de besturen. Daarnaast kunnen er verschillen zijn in het aantal leden dat een schoolbestuur telt. Tot slot kan er verschil zijn in de achtergrond van leden. Hoewel er grote verschillen tussen schoolbesturen zijn, moeten alle schoolbesturen verantwoording afleggen. Leiderschapskwaliteiten, integriteit en een verantwoordelijkheidsgevoel van bestuurders hebben invloed op het succesvol laten verlopen van horizontale verantwoording.

Naast verschillen zijn er ook overeenkomsten tussen besturen. Horizontale dialoog met belanghebbenden is noodzakelijk om inzicht te krijgen in de kwaliteit van onderwijs op de scholen. Horizontale verantwoording is dan ook één van de kenmerken van goed onderwijsbestuur en is bovendien opgenomen in de code goed onderwijsbestuur van de VO-raad.

Horizontale verantwoording door schoolbesturen kan op verschillende manieren plaatsvinden, bijvoorbeeld via het jaarverslag, nieuwsbrieven of aan de medezeggenschapraad. Papieren verantwoording, zoals het jaarverslag, kan gebruikt worden als hulpmiddel om in dialoog te gaan met belanghebbenden. Naast dialoog op bestuursniveau is er ook dialoog op schoolniveau. Scholen hebben net als schoolbesturen te maken met verschillende belanghebbenden.

Voorgaande hoofdstukken hebben een beeld geschetst van verantwoording door maatschappelijke ondernemingen en in het bijzonder horizontale verantwoording door schoolbesturen. In het volgende hoofdstuk worden voorgaande theoretische hoofdstukken samengevat. Verder wordt antwoord gegeven op de eerste drie deelvragen.

2.4. Samenvatting theoretisch kader

Het is noodzakelijk om een algemeen beeld te krijgen van horizontale verantwoording door schoolbesturen om de vraag van Achterhoek VO te kunnen beantwoorden. In deze samenvatting worden de eerste drie deelvragen beantwoord.

2.4.1. Verbinding van maatschappelijke ondernemingen met belanghebbenden

De eerste deelvraag luidde als volgt: *Hoe zijn maatschappelijke ondernemingen verbonden met belanghebbenden en wat is de rol van verantwoordenden hierbij?*. Maatschappelijke ondernemingen zijn ondernemingen tussen markt en staat. Deze ondernemingen worden met publieke middelen bekostigd, maar bevinden zich op de markt.

In antwoord op de eerste deelvraag kan gesteld worden dat maatschappelijke ondernemingen verbonden zijn met belanghebbenden door belanghebbenden te betrekken bij het beleid van de organisatie. Actoren en belanghebbenden gaan hierbij met elkaar in gesprek om beleid te ontwikkelen. Hierdoor hebben maatschappelijke ondernemingen mogelijkheden om gemaakte keuzes uit te leggen aan belanghebbenden. Belanghebbenden krijgen inzicht in het handelen en er is een mogelijkheid om het handelen van de actor te beoordelen. Dit wordt verantwoord genoemd.

Binnen het verantwoordingsproces zijn verschillende relaties tussen actor en forum te onderscheiden. Ten eerste kan er sprake zijn van een informatierelatie, waarbij de actor het forum informeert. Ten tweede kan een debatrelatie onderscheiden worden, hierbij heeft het forum de mogelijkheid om vragen te stellen aan de actor. Tot slot kan er sprake zijn van een oordeelrelatie. Het forum kan het handelen van de actor beoordelen en dit kan gevolgen hebben voor de actor. Verantwoorden heeft zowel positieve als negatieve gevolgen. Deze gevolgen zijn te plaatsen binnen drie functies van verantwoorden, namelijk een draagvlak-, rekenschap- en leerfunctie.

2.4.2. Vormen, fora en onderwerpen van horizontale verantwoording

De tweede deelvraag luidde als volgt: *‘Welke vormen en fora van verantwoorden zijn er en waar gaat die verantwoording over?’*. Er kan onderscheid worden gemaakt in verticale, diagonale en horizontale verantwoording. Bij verticale verantwoording, wordt verantwoording afgelegd aan een hiërarchisch bovengeschiede, zoals aan de politiek. Bij diagonale verantwoording wordt verantwoording afgelegd aan een organisatie die door de politiek verantwoordelijke de opdracht heeft gekregen toezicht te houden op de actor. Tot slot is er horizontale verantwoording, de focus van dit onderzoek. Hierbij wordt verantwoording afgelegd aan een niet-hiërarchische belanghebbende. Er is sprake van een communicatierelatie tussen de organisatie en de belanghebbende. De belanghebbenden hebben hierbij wel mogelijkheid om de keuzes van de actor te beoordelen, maar kunnen de keuzes niet bestraffen.

Er kan op verschillende momenten horizontale verantwoording worden afgelegd. Het kan vooraf, tijdens of achteraf plaatsvinden of er kan sprake zijn van een gesloten legitimeringscyclus waarin op een cyclische manier verantwoording wordt afgelegd. Bovendien kan verantwoording willekeurig, geregeld of structureel plaatsvinden. Timing van verantwoording is belangrijk voor zowel de actor als het forum. Timing waarborgt de keuzevrijheid van bestuurders. Bovendien voorkomt een goede timing dat over elk onderwerp verantwoording afgelegd moet worden.

Horizontale verantwoording kan worden afgelegd aan verschillende belanghebbenden. Belanghebbenden worden beïnvloed door of hebben invloed op het doel van de organisatie. Verschillende typen belanghebbenden worden onderscheiden, namelijk prioritaire (bijvoorbeeld ouders en leerlingen),

interne (bijvoorbeeld docenten), verticale (bijvoorbeeld de Onderwijsinspectie) en externe belanghebbenden (bijvoorbeeld bedrijven). Verticale belanghebbenden worden niet meegenomen in dit onderzoek.

Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen belanghebbenden, omdat niet elke belanghebbende behoefte heeft aan dezelfde verantwoordingsinformatie. Ook de presentatie, de hoeveelheid informatie en de samenhang van de informatie moet worden aangepast aan de belanghebbenden. Horizontale verantwoordingsinformatie moet worden afgestemd op de belanghebbende. Er kan horizontale verantwoording worden afgelegd over de financiën, algemene aspecten en over primaire en secundaire doelen. Alle aspecten waarover verantwoording wordt afgelegd, hangen met elkaar samen.

Geconcludeerd kan worden dat er drie vormen van verantwoording zijn, namelijk verticale, diagonale en horizontale verantwoording. Verantwoording kan worden afgelegd aan prioritaire, interne, verticale en externe belanghebbenden. Die verantwoording kan plaatsvinden over verschillende (met elkaar samenhangende onderwerpen). Onderwerpen waarover in het onderwijs vaak verantwoording wordt afgelegd zijn de financiën, algemene aspecten van de organisatie, primaire doelen (onderwijskwaliteit) en secundaire doelen (bredere maatschappelijke doelen).

2.4.3. Schoolbesturen en het afleggen van horizontale verantwoording

De derde deelvraag luidde als volgt: *'Wat is de rol van schoolbesturen bij het afleggen van verantwoording?'*. Schoolbesturen van middelbare scholen in Nederland zijn verschillend op diverse onderdelen. Er bestaan verschillen tussen het aantal scholen waarover een schoolbestuur de leiding heeft en de bezoldiging van schoolbesturen. Een derde verschil tussen schoolbesturen is het gehanteerde bestuursmodel. Hierbij is onderscheid te maken in een bestuursmodel met organieke scheiding (two-tier) of met functionele scheiding (one-tier). Hiermee samenhangend zijn er verschillen tussen het aantal leden van een schoolbestuur. Schoolbesturen met een one-tier bestuursmodel hebben vaak meer leden dan schoolbesturen met een two-tier model, omdat bij besturen met een one-tier model zowel bestuur als intern toezicht verenigd zijn in hetzelfde orgaan. Tot slot kunnen er verschillen zijn in de achtergrond van leden van het bestuur. De praktijk laat echter zien dat de verschillen in de achtergrond van leden van het bestuur klein zijn. Naast de achtergrond zijn er eigenschappen van bestuurders die belangrijk zijn bij succesvolle horizontale verantwoording. Bestuurders moeten leiderschapskwaliteiten en een verantwoordelijkheidsgevoel hebben. Daarnaast moeten bestuurders integer zijn. Openheid en transparantie van bestuurders is hierbij van belang.

Schoolbesturen kunnen dus op velerlei manieren van elkaar verschillen, maar er zijn ook overeenkomsten tussen schoolbesturen. Alle schoolbesturen, ongeacht vorm, moeten verantwoording afleggen. Horizontale verantwoording is één van de kenmerken van goed onderwijsbestuur. Samen met scheiding tussen bestuur en intern toezicht, evenwicht van het intern toezicht en extern toezicht, evenwicht

tussen horizontale en verticale verantwoording, begeleiding door de overheid en de code goed onderwijsbestuur. Horizontale verantwoording is bovendien opgenomen in de code goed onderwijsbestuur van de VO-raad.

Schoolbesturen leggen onder andere horizontale verantwoording af door: jaarverslagen, nieuwsbrieven, bijeenkomsten en gesprekken met belanghebbenden. Papieren verantwoording, zoals het jaarverslag, kan gebruikt worden om de gesprekken met belanghebbenden te sturen.

Geconcludeerd kan worden dat schoolbesturen in het voortgezet onderwijs een grote rol hebben bij het afleggen van verantwoording. Ondanks de verschillen tussen schoolbesturen, moeten alle schoolbesturen in het voortgezet onderwijs verantwoording afleggen aan belanghebbenden. Het afleggen van verantwoording is dan ook één van de kenmerken van goed onderwijsbestuur en is eveneens opgenomen in de code goed onderwijsbestuur van de VO-raad. Afleggen van verantwoording door schoolbesturen kan op verschillende manieren plaatsvinden.

2.4.4. Conclusie en conceptueel model

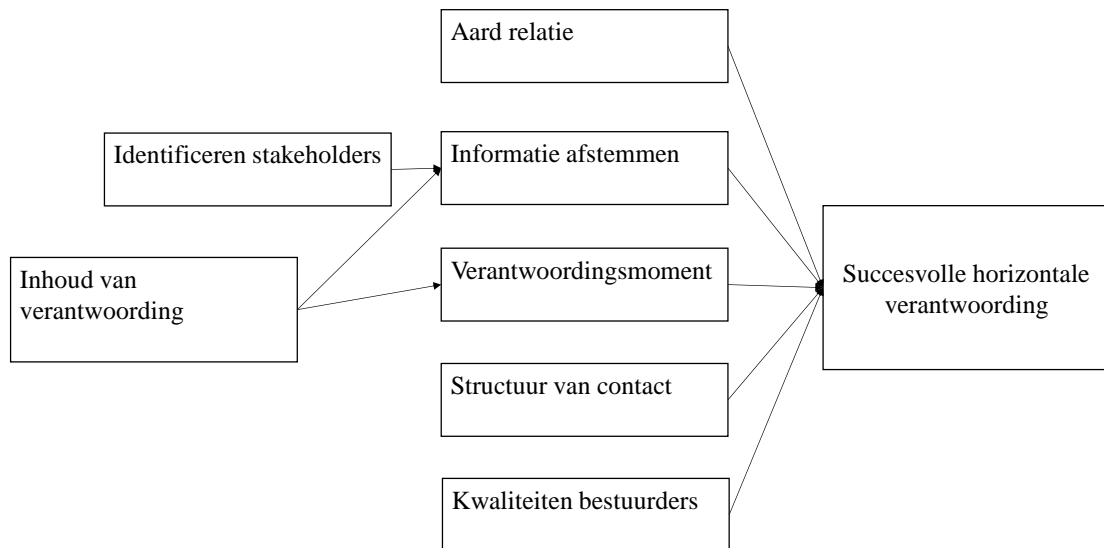
In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de eerste drie deelvragen. Door beantwoorden van de eerste drie deelvragen is een algemeen beeld geschetst van horizontale verantwoording door schoolbesturen in het voortgezet onderwijs. Uit de literatuur zijn verschillende aspecten naar voren gekomen die van invloed kunnen zijn op een succesvolle horizontale verantwoording. Er is sprake van succesvolle horizontale verantwoording wanneer verantwoording bijdraagt aan draagvlak, leren en verbeteren en het afleggen van rekenschap.

Een eerste aspect dat van invloed is op succesvolle horizontale verantwoording is de aard van de relatie tussen de actor en het forum. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen een informatierelatie, een debatrelatie en een oordeelrelatie. Een tweede aspect dat van invloed is op succesvolle horizontale verantwoording is het identificeren van stakeholders. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen prioritaire, interne en externe belanghebbenden. De informatie moet aangepast worden aan de belanghebbenden. Het afstemmen van informatie is het derde aspect dat van invloed kan zijn op succesvolle horizontale verantwoording. Afstemmen van informatie hangt samen met het tweede aspect en kan op verschillende manieren plaatsvinden. De presentatie van de informatie kan worden afgestemd, de hoeveelheid informatie kan worden afgestemd, de inhoud van de informatie kan worden afgestemd en de samenhang van de informatie moet duidelijk worden gemaakt. Het vierde aspect dat van invloed is op succesvolle horizontale verantwoording is het verantwoordingsmoment. Voor succesvolle horizontale verantwoording moeten belanghebbenden op verschillende momenten worden betrokken. Onderscheid kan worden gemaakt in een cyclische verantwoording, verantwoording vooraf, verantwoording tijdens en verantwoording na het handelen van de organisatie. Ook de structuur van de verantwoording is van invloed op het succes.

Verantwoorden kan ad hoc plaatsvinden, maar ook regelmatig of structureel zijn. Het laatste aspect dat van invloed is op succesvolle horizontale verantwoording is de kwaliteit van bestuurders. Leiderschap, integriteit en verantwoordelijkheid zijn hierbij van belang.

De literatuur suggereert dat voorgaande aspecten onafhankelijke variabelen zijn die allen invloed hebben op succesvolle horizontale verantwoording. Deze aspecten zijn samengevoegd in een conceptueel model voor succesvolle horizontale verantwoording (Figuur 2).

Naast de onafhankelijke variabelen die van invloed zijn op succesvolle horizontale verantwoording moet ook de inhoud van verantwoording niet vergeten worden. Het is belangrijk om over de juiste onderwerpen op het juiste moment te verantwoorden. Bovendien moeten de onderwerpen aangepast worden aan de belanghebbenden. De inhoud van verantwoording hangt derhalve samen met het verantwoordingsmoment en het afstemmen van informatie.



Figuur 2. Conceptueel model voor succesvolle horizontale verantwoording.

In volgende hoofdstukken wordt ingegaan op horizontale verantwoording door Achterhoek VO om de vraag van deze stichting te kunnen beantwoorden. Er wordt antwoord gegeven op de laatste twee deelvragen, waardoor de hoofdvraag beantwoord kan worden.

3. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt het methodologisch kader besproken. In paragraaf 3.1. wordt de onderzoeksstrategie van het onderzoek besproken. In paragraaf 3.2. komen de methoden van dataverzameling aan bod. In paragraaf 3.3. worden de belangrijkste begrippen geoperationaliseerd. In paragraaf 3.4. wordt de methode van data-analyse besproken en in paragraaf 3.5. komen de betrouwbaarheid en validiteit aan bod. In de laatste paragraaf wordt het methodologisch kader samengevat.

3.1. Onderzoeksstrategie

Om de hoofdvraag van het onderzoek te beantwoorden is een kwalitatieve onderzoeksmethode gebruikt. Dit onderzoek richt zich op het in kaart brengen en verbeteren van horizontale verantwoording door Achterhoek VO. Omdat er een praktijkprobleem wordt opgelost is er sprake van een praktijkgericht ontwerpend onderzoek (Bleijenbergh, 2013). Kwalitatief onderzoek draagt bij aan het vaststellen van de huidige staat van horizontale verantwoording en kan mogelijkheden aanreiken om de horizontale verantwoording te verbeteren.

Door gebruik van een kwalitatieve onderzoeksmethode kan Achterhoek VO in de diepte worden onderzocht (Bleijenbergh, 2013). Bij kwantitatief onderzoek wordt cijfermateriaal onderzocht en bij kwalitatief onderzoek talig materiaal (Van Thiel, 2007, p. 67). Op basis van dit talige materiaal, zoals interviewtranscripten en documenten kunnen uitspraken worden gedaan over de werkelijkheid. Interviewtranscripten en documenten bevatten veel informatie, daarom is er minder materiaal nodig dan bij kwantitatief onderzoek om uitspraken te kunnen doen. Dit heeft als nadeel dat resultaten niet gegeneraliseerd kunnen worden (Bleijenbergh, 2013).

In dit onderzoek worden verschillende methoden van dataverzameling gecombineerd, daarom is er sprake van een casestudy (Bleijenbergh, 2013). Een casestudy kan gedefinieerd worden als: “Het bestuderen van een of enkele dragers van een sociaal verschijnsel in de natuurlijke omgeving, gedurende een bepaalde periode, met behulp van diverse databronnen, teneinde uitspraken te kunnen doen over de patronen en processen die aan het verschijnsel ten grondslag liggen” (Bleijenbergh, 2013). In dit onderzoek is gekeken naar horizontale verantwoording door Achterhoek VO over boekjaren 2015 tot en met 2017. Er zijn interviews afgenomen bij verschillende organisatieleden. Daarnaast is een documentenanalyse (jaarverslagenanalyse) uitgevoerd bij zowel Achterhoek VO als bij vijftien andere maatschappelijke ondernemingen uit de regio Achterhoek, Liemers en Twente. Er is gekozen om vijftien maatschappelijke ondernemingen (vijf uit het onderwijs, vijf uit de woningbouw en vijf uit de zorg) te analyseren, omdat vijftien maatschappelijke ondernemingen een beeld kunnen geven van horizontale verantwoording en het door tijdgebrek niet mogelijk was om meer jaarverslagen te analyseren.

Er is sprake van een meervoudige casestudy omdat verschillende maatschappelijke ondernemingen worden vergeleken (Bleijenbergh, 2013). Hierdoor is het mogelijk om patronen van horizontale verantwoording in kaart te brengen. Bij selectie van de casussen is gebruik gemaakt van de methode van overeenstemming (Bleijenbergh, 2013).

3.2. Dataverzameling

Zoals genoemd worden in dit onderzoek zowel semigestructureerde interviews afgenomen als een documentenanalyse uitgevoerd, hiermee is er sprake van triangulatie van de onderzoeksmethoden. Er wordt een deductieve methode gehanteerd. Op basis van de theorie wordt de werkelijkheid benaderd (Bleijenbergh, 2013). In het theoretisch kader zijn verschillende aspecten genoemd die bijdragen aan succesvolle horizontale verantwoording. Door middel van de documentenanalyse en de semigestructureerde interviews wordt gekeken in hoeverre deze aspecten bij Achterhoek VO en de andere maatschappelijke ondernemingen aanwezig zijn.

3.2.1. Semigestructureerde interviews

Bij de semigestructureerde interviews zijn de vragen van tevoren bepaald, maar wel open geformuleerd, zodat de respondenten op hun eigen manier kunnen antwoorden (Bleijenbergh, 2013). Op basis van de 'checklist stakeholdersbeleid' van Sagasser en Wolters (2010, pp. 28-30) en de theorie zijn vragen opgesteld, zoals gebruikelijk binnen een deductieve onderzoeksmethode (Van Thiel, 2007, p. 107). Alle respondenten hebben gelijksoortige vragen gekregen, aangepast aan de positie van de respondent. Afhankelijk van de antwoorden van de respondent is de volgorde van vragen verwisseld of is op bepaalde vragen dieper ingegaan, waardoor meer relevante informatie verzameld kon worden (Bleijenbergh, 2013).

Semigestructureerde interviews hebben als voordeel dat respondenten op hun eigen manier kunnen antwoorden en dat er meer relevante informatie verzameld kan worden door doorvragen, daarom is in dit onderzoek gekozen voor semigestructureerde interviews. De interviewvragen zijn opgenomen in Bijlage A en Bijlage B. Om een volledig beeld te krijgen van horizontale verantwoording door Achterhoek VO zijn verschillende personen in de organisatie geïnterviewd. Er is gekozen voor interviews met personen uit alle lagen van de organisatie, zowel met het bestuur van Achterhoek VO als met ouders die zitting hebben in de GMR. Bij het selecteren van respondenten is gebruik gemaakt van een sleutelpersoon binnen de organisatie (Van Thiel, 2007, p. 110). Er zijn zes respondenten geïnterviewd. De geïnterviewden zijn geanonimiseerd. De namen van de geïnterviewden zijn bij de onderzoeker bekend. Een lijst met respondenten en interviewdata is opgenomen in Bijlage C.

3.2.2. Documentenanalyse

Naast semigestructureerde interviews is er een documentenanalyse uitgevoerd. Bij het selecteren van documenten voor de documentenanalyse zijn verschillende aspecten waarmee rekening moet worden gehouden. Ten eerste is het volgens Bleijenbergh (2013) van belang dat de documenten inhoudelijk relevant zijn. Jaarverslagen zijn een medium om horizontaal verantwoording af te leggen aan belanghebbenden. Jaarverslagen worden gebruikt om aan alle belanghebbenden achteraf te verantwoorden, maar kunnen ook gebruikt worden om in dialoog te gaan met belanghebbenden. Hiervoor moeten jaarverslagen inhoudelijk goed zijn. Er is gekeken waar jaarverslagen inhoudelijk van elkaar verschillen en waar voor Achterhoek VO verbeteringen mogelijk zijn. Ten tweede is het volgens Bleijenbergh van belang om samenhangende documenten te analyseren. Omdat er meerdere cases geanalyseerd worden is dit aspect niet van belang. Ten derde moet volgens Bleijenbergh een bepaalde periode onderzocht worden. In dit onderzoek is gekeken naar jaarverslagen over boekjaar 2017, omdat het in het voorjaar van 2019 nog niet mogelijk was om jaarverslagen over boekjaar 2018 te analyseren. Er is alleen onderzoek gedaan naar boekjaar 2017, omdat er weinig veranderingen verwacht worden ten opzichte van eerdere jaarverslagen. Een vierde aspect waarmee rekening gehouden moet worden bij het selecteren van documenten is dat er documenten gekozen moeten worden die passen bij een bepaald onderzoeksgebied (Bleijenbergh, 2013). In dit onderzoek is gekeken naar jaarverslagen van maatschappelijke ondernemingen. Hoewel het gaat om maatschappelijke ondernemingen uit verschillende sectoren, kennen deze maatschappelijke ondernemingen veel overeenkomsten waardoor het mogelijk is om een vergelijking te maken. Ten vijfde moet gekeken worden naar de belanghebbenden (Bleijenbergh, 2013). Alle maatschappelijke ondernemingen hebben belanghebbenden waaraan verantwoording moet worden afgelegd. Tot slot is het van belang het juiste medium te onderzoeken (Bleijenbergh, 2013). Het is voor maatschappelijke ondernemingen verplicht om een jaarverslag uit te brengen, hierdoor zijn jaarverslagen online toegankelijk en is het mogelijk de jaarverslagen te analyseren.

Voor elke maatschappelijke sector zijn vijf organisaties gekozen waarvan het jaarverslag geanalyseerd is. Er is hierbij gekozen voor organisaties uit de regio Achterhoek, Liemers en Twente om zoveel mogelijk vergelijking te kunnen maken. In de regio krijgen maatschappelijke ondernemingen bijvoorbeeld te maken met dezelfde demografische ontwikkelingen. De maatschappelijke ondernemingen waarvan de jaarverslagen zijn geanalyseerd zijn weergegeven in Tabel 3.

Tabel 3

Jaarverslagen per maatschappelijke sector

Maatschappelijke sector	Organisatie
Onderwijs	Stichting Carmelcollege (Hengelo) VSNON (Zutphen): heeft ook scholen voor primair onderwijs Quadraam (Liemers) Het Assink Lyceum (Haaksbergen) Staringcollege (Lochem)
Woningbouw	De Woonplaats (Winterswijk/Enschede) Prowonen (Borculo) Wonion (Ulft) Plavei (Didam) Sité (Doetinchem)
Zorg- en welzijn	Marga Klompé (Groenlo) GGNet (Warnsveld) Azora (Terborg) Estinea (Aalten) Zozijn (Wilp)

3.3. Operationalisatie

Uit de literatuur zijn verschillende aspecten naar voren gekomen die van invloed zijn op succesvolle horizontale verantwoording. Deze theoretische begrippen moeten meetbaar gemaakt worden, ofwel geoperationaliseerd worden (Bleijenbergh, 2013). Er is een boomstructuur weergegeven waarbij voor elk centrale concept een definitie is weergegeven. Bovendien zijn er verschillende dimensies en indicatoren passend bij het centrale concept onderscheiden. Op basis van de indicatoren zijn interviewvragen opgesteld. Eerst is de afhankelijke variabele, succesvolle horizontale verantwoording, geoperationaliseerd (Tabel 4). De interviews zijn de kernbron van de feitelijke bevindingen.

Tabel 4

Operationalisatie van de afhankelijke variabele

Centraal concept	Definitie	Dimensie	Indicatoren
Succesvolle horizontale verantwoording	Actor legt handelen uit aan het forum, waarbij het forum mogelijkheden heeft om vragen te stellen en een oordeel te vellen over het handelen. Het forum is gelijkwaardig aan de actor.	Draagvlak	- Vertrouwen van het forum - Maatschappelijke inbedding - Maatschappelijke legitimering
		Leren- en verbeteren	- Reflectie van bestuurders - Aansluiten bij behoeften en wensen van het forum - Leren - Verbeterde kwaliteit diensten
		Rekenschap	- Transparantie - Nauwkeurigheid van het bestuur

Ook de onafhankelijke variabelen zijn geoperationaliseerd (Tabel 5). Zowel de interviews als de jaarverslagen worden gebruikt als kernbron voor de feitelijke bevindingen. Bij het operationaliseren van de indicatoren van ‘afstemmen van informatie’ bleken er geen harde eisen in de literatuur naar voren te komen, daarom is gebruik gemaakt van zelf opgestelde arbitraire normen.

Tabel 5

Operationalisatie onafhankelijke variabelen

Centraal concept	Definitie	Dimensie	Indicatoren
Aard relatie	De aard van de relatie tussen de actor en het forum	Informatierelatie	Achterhoek VO verstrekt informatie aan belanghebbenden. Belanghebbenden hebben geen mogelijkheden om te reageren op deze informatie
		Debatrelatie	Er wordt een bijeenkomst of vergadering georganiseerd voor belanghebbenden waarbij belanghebbenden de mogelijkheid hebben om vragen te stellen aan het

Centraal concept	Definitie	Dimensie	Indicatoren
			bestuur. Dit kan de vorm hebben van bijvoorbeeld een medezeggenschapsdag
		Oordeelrelatie	Belanghebbenden kunnen het handelen van Achterhoek VO beoordelen. Belanghebbenden spreken een schriftelijk of mondeling waardeoordeel uit over het handelen van het bestuur. Bijvoorbeeld in de vorm van een gevraagd of ongevraagd advies
Identificeren belanghebbenden	De juiste belanghebbenden moeten worden geïdentificeerd	Prioritaire stakeholders	Ouders, leerlingen en RvT hebben belang bij realiseren van de diensten van maatschappelijke ondernemingen
		Interne stakeholders	Werknemers van de organisatie
		Externe stakeholders	Alle andere belanghebbenden
Informatie afstemmen	De informatie van Achterhoek VO wordt afgestemd op het type belanghebbende (prioritair, extern, intern)	Presentatie van de informatie wordt afgestemd	Er is een publieksversie van het jaarverslag Het jaarverslag is met maximaal drie muisklikken te bereiken
		Hoeveelheid informatie wordt afgestemd	Aanpassing hoeveelheid informatie
		Samenhang van de informatie wordt afgestemd	Samenhang van de informatie wordt schriftelijk uitgelegd
		Inhoud wordt afgestemd	Afstemmen informatie op de belanghebbende

Centraal concept	Definitie	Dimensie	Indicatoren	
Verantwoordingsmoment	Het moment waarop verantwoording wordt afgelegd	Gesloten legitimeringscyclus	Zowel voor, tijdens als na het handelen wordt verantwoording afgelegd. Belanghebbenden worden bij elke fase betrokken en de feedback van deze belanghebbenden wordt door de organisatie gebruikt. Er is sprake van een cyclisch proces	
			Voor het handelen	Er wordt alleen voor het handelen met de belanghebbenden overlegd en het handelen wordt aangepast op basis van feedback
			Tijdens het handelen	De actor handelt en overlegt (na verloop van tijd) alleen tijdens het handelen met belanghebbenden. Op basis van feedback wordt het handelen aangepast
			Na het handelen	Belanghebbenden worden alleen na het handelen geïnformeerd, waarbij belanghebbenden mogelijkheden hebben om feedback te geven. Dit heeft geen invloed meer op het handelen dat is afgelopen
Structuur van contact	De contactmomenten zijn afgestemd op de informatiebehoefte van het forum	Ad hoc	Verantwoording wordt incidenteel afgelegd	
		Regelmatig	Verantwoording vindt altijd plaats na een specifieke gebeurtenis	
		Structureel	Verantwoording vindt met vaste tussenpozen plaats	
Kwaliteit bestuurders	In welke mate bestuurders in	Leiderschap	Capaciteiten van bestuurder om belanghebbenden te betrekken	

Centraal concept	Definitie	Dimensie	Indicatoren
	staat zijn horizontale verantwoording tot een succes te maken	Verantwoordelijkheid	Voelen bestuurders zich verantwoordelijk voor het afleggen van verantwoording
		Integriteit	De bestuurder is open en transparant

Naast de invloed van de aard van de verantwoordingsrelatie, het identificeren van belanghebbenden, het afstemmen van de informatie, het verantwoordingsmoment, de structuur van het contact en de kwaliteit van bestuurders op het succes van horizontale verantwoording, moet er ook gekeken worden naar de inhoud.

Deze inhoud van verantwoording is zichtbaar in de jaarverslagen en wordt geanalyseerd met behulp van criteria die zijn opgesteld op basis van literatuur en de balanced scorecard. De balanced scorecard, zoals opgesteld door Kaplan en Norton (1992), werd ontworpen voor gebruik in de private sector, maar is ook toepasbaar in de publieke sector (Kaplan, 1999). In deze oorspronkelijke balanced scorecard worden vier perspectieven meegenomen: een financieel perspectief, een afnemersperspectief, een intern-proces perspectief en een leer- en groei perspectief. Deze perspectieven worden afgeleid uit de strategie en visie van de organisatie (Kaplan & Norton, 1996). Bij het financiële perspectief gaat het om het voortbestaan van de organisatie, hierbij zijn indicatoren zoals winst van belang (Kaplan & Norton, 1996). Financiële doelen zijn niet de belangrijkste doelen van een non-profit organisatie (Kaplan, 1999) en zullen in dit onderzoek niet verder geanalyseerd worden. Enkel de aanwezigheid van financiële kengetallen in het jaarverslag is onderzocht. Het afnemersperspectief gaat over de klanten van een organisatie (Kaplan & Norton, 1996). Wie zijn de klanten en hoe creëert een organisatie waarde voor deze klanten (Grigoroudis, Orfanoudaki, & Zopounidis, 2012; Kaplan, 2001). Bij het interne-proces perspectief gaat het over aspecten die van invloed zijn op de waarde van de organisatie voor de klanten (Kaplan, 2001). Bij het leer- en groei perspectief, gaat het om mogelijkheden voor de organisatie om te groeien en veranderen (Grigoroudis et al., 2012). Er wordt in jaarverslagen onderzocht in hoeverre maatschappelijke ondernemingen verantwoording afleggen over de voorgaande perspectieven (Tabel 6). De jaarverslagen zijn de kernbron van de feitelijke bevindingen.

Tabel 6

Codeerschema voor het analyseren van jaarverslagen op basis van literatuur

Centraal concept	Definitie	Dimensie	Sub-dimensie	Indicatoren
Financieel perspectief	De financiën van een maatschappelijke onderneming	Er is een pagina met financiële kengetallen		a. Er is een pagina met financiële kengetallen
Afnemers-perspectief	De klanten van de maatschappelijke onderneming	Tevredenheid van klanten	Aard relatie van bestuur met medezeggenschapso rganen	a. Informatierelatie b. Debatrelatie c. Oordeelrelatie
			Aard relatie van bestuur met andere belanghebbenden	a. Informatierelatie b. Debatrelatie c. Oordeelrelatie
			Structuur van contactmomenten	a. Ad hoc b. Regelmatig c. Structureel
			Besturen gaan in gesprek met belanghebbenden	a. Het jaarverslag wordt met belanghebbenden besproken b. Er is weergegeven in het jaarverslag over welke onderwerpen besturen gesprekken hebben met belanghebbenden

Centraal concept	Definitie	Dimensie	Sub-dimensie	Indicatoren
			Er wordt onderscheid gemaakt tussen belanghebbenden	<ul style="list-style-type: none"> a. Prioritaire belanghebbenden b. Interne belanghebbenden c. Externe belanghebbenden
			Verantwoording wordt ... afgelegd	<ul style="list-style-type: none"> a. Cyclisch b. Vooraf c. Tijdens d. Achteraf
			De informatie wordt afgestemd op de belanghebbende	<ul style="list-style-type: none"> a. Afstemmen presentatie b. Afstemmen hoeveelheid c. Afstemmen inhoud d. Samenhang duiden e. Er is een publieksversie van het jaarverslag f. Aantal muisklikken waarmee het jaarverslag te bereiken is op de website van de organisatie
			Klanten hebben mogelijkheden om de diensten te beoordelen	<ul style="list-style-type: none"> a. Klanten kunnen de diensten beoordelen met een cijfer b. Klanten kunnen op een andere manier

Centraal concept	Definitie	Dimensie	Sub-dimensie	Indicatoren
				een waardeoordeel uitspreken
		Klanten hebben de mogelijkheid een klacht in te dienen		<ul style="list-style-type: none"> a. Maatschappelijke onderneming benoemt aantal klachten b. Aanwezigheid vertrouwenspersoon /klachten-functionaris c. Maatschappelijke onderneming benoemt aantal opgeloste klachten
		De kwaliteit van de diensten van de maatschappelijke organisatie worden geanalyseerd		<ul style="list-style-type: none"> a. Orgaan dat zich bezig houdt met de kwaliteit b. Cijfers van onafhankelijke onderzoeken voor kwaliteit
Interne proces	Aspecten die invloed hebben op de waarde van de organisatie voor klanten	Algemene aspecten		<ul style="list-style-type: none"> a. In het jaarverslag wordt gesproken over het gevoerde beleid b. In het jaarverslag wordt de missie besproken c. In het jaarverslag wordt de visie van de maatschappelijke

Centraal concept	Definitie	Dimensie	Sub-dimensie	Indicatoren
				onderneming besproken d. In het jaarverslag worden de behaalde resultaten besproken
		Primaire doelen (kerntaak)		a. Maatschappelijke ondernemingen benoemen hun primaire doel b. Maatschappelijke ondernemingen geven weer wat zij doen om het primaire doel te bereiken
		Secundaire doelen (bredere maatschappelijke opdracht)		a. Maatschappelijke ondernemingen benoemen hun bredere maatschappelijke opdracht b. Maatschappelijke ondernemingen geven weer wat zij doen om de secundaire doelen te bereiken

Centraal concept	Definitie	Dimensie	Sub-dimensie	Indicatoren
		Verantwoording over het bestuur	Eigenschappen van het bestuur	<ul style="list-style-type: none"> a. Hoeveelheid instellingen onder het bestuur b. One-tier of two-tier bestuursmodel. Bestuursmodel genoemd of anders duidelijk gemaakt dat intern toezicht en bestuur organiek of functioneel gescheiden zijn c. Aantal leden van het bestuur d. Vergoeding van het bestuur in schaal of bedrag e. Achtergrond van het bestuur
			Kwalificaties van bestuurders	<ul style="list-style-type: none"> a. Leiderschap b. Integriteit c. Verantwoordelijkheid
		Kenmerken goed bestuur		<ul style="list-style-type: none"> a. Scheiding bestuur en intern toezicht wordt genoemd b. Evenwicht intern en extern toezicht wordt genoemd c. Code goed bestuur wordt genoemd

Centraal concept	Definitie	Dimensie	Sub-dimensie	Indicatoren
Leer- en groeiperspectief	Mogelijkheden voor de organisatie om te groeien en te veranderen	Tevredenheid van werknemers		a. Tevredenheidcijfer
				b. Instroom
				c. Uitstroom
				d. Ziekteverzuim
				e. Gekwalificeerd personeel
				f. Overplaatsingen
		Scholingsmogelijkheden		a. Bestuur volgt scholing
				b. Intern toezicht volgt scholing
				c. Andere medewerkers van de organisatie volgen scholing
Onderzoeken van de maatschappelijke onderneming			Wetenschappelijke onderzoeken	a. De organisatie voert wetenschappelijke onderzoeken uit
			Bestuurlijke onderzoeken	b. Evaluaties/reflecties van het bestuurlijk handelen
			Informatie van belanghebbenden wordt gebruikt om de organisatie te verbeteren	a. Enquêtes of onderzoeken onder belanghebbenden
				b. Belanghebbenden worden betrokken bij ontwikkeling van beleid
				c. Er is in het jaarverslag weergegeven wat er met de informatie en

Centraal concept	Definitie	Dimensie	Sub-dimensie	Indicatoren
				feedback van belanghebbenden wordt gedaan d. De opbrengsten van de horizontale dialoog zijn weergegeven in het jaarverslag e. In het jaarverslag is weergegeven waar verbeteringen voor dialoog mogelijk zijn

3.4. Data-analyse

Dit onderzoek is een kwalitatief onderzoek waarbij door middel van een deductieve inhoudsanalyse teksten zijn geanalyseerd. Op basis van literatuur zijn codes opgesteld. Door deze codes is het mogelijk om theorie en praktijk aan elkaar te verbinden (Bleijenbergh, 2013). De codes zijn weergegeven in het codeerschema. Met behulp van het voorgaande codeerschema zijn de jaarverslagen en getranscribeerde interviews geanalyseerd. Voor elke indicator is aangegeven of het niet genoemd wordt (0), aanwezig is (1) of niet van toepassing is (99). Codering heeft plaatsgevonden in SPSS (SPSS, versie 26, 2019) met behulp van de begrippen weergegeven in Bijlage D.

3.5. Betrouwbaarheid en validiteit

3.5.1. Betrouwbaarheid

Om meetfouten te beperken is het belangrijk dat bij herhaalde metingen, onder dezelfde condities, dezelfde resultaten naar voren komen (Van Thiel, 2007, p. 55). Dit wordt ook wel betrouwbaarheid genoemd (Field, 2013, p. 12). Naast replicerbaarheid is bij betrouwbaarheid de nauwkeurigheid van de meetinstrumenten van belang (Van Thiel, 2007, p. 55). Bij kwalitatief onderzoek is er sprake van een beperkte hoeveelheid meeteenheden, hierdoor is de kans op toevallige vertekening door meetfouten bij kwalitatief onderzoek

groter dan bij kwantitatief onderzoek. Dit heeft tot gevolg dat er bij kwalitatief onderzoek vaker sprake is van een lage betrouwbaarheid (Bleijenbergh, 2013).

Op verschillende wijzen is geprobeerd om de betrouwbaarheid te vergroten. Ten eerste is in dit onderzoek gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews, waarin alle respondenten ongeveer gelijke vragen krijgen. Het komt de betrouwbaarheid ten goede wanneer alle respondenten gelijke vragen krijgen (Bleijenbergh, 2013). Bovendien is het operationalisatieschema toegevoegd en is het semigestructureerde interview toegevoegd in de bijlage, waardoor het mogelijk is dit onderzoek te repliceren. Ook dit komt de betrouwbaarheid ten goede (Bleijenbergh, 2013). Tot slot is er gebruik gemaakt van methodentriangulatie, waarbij met verschillende onderzoeksmethoden éénzelfde fenomeen onderzocht wordt. Ook dit komt de betrouwbaarheid ten goede (Van Zwieten & Willems, 2007, p. 112). In dit onderzoek is het materiaal gecodeerd door één codeur. De betrouwbaarheid had verbeterd kunnen worden door het materiaal met meerdere codeurs te coderen (Van Zwieten & Willems, 2007, p. 112).

3.5.2. Validiteit

Validiteit kijkt in hoeverre een instrument meet wat het moet meten (Field, 2013, p. 12). Dit wordt ook wel interne validiteit genoemd. Om de interne validiteit te waarborgen zijn de theoretische begrippen meetbaar gemaakt. Naast interne validiteit kan externe validiteit onderscheiden worden. Bij externe validiteit gaat het om generaliseerbaarheid. Generaliseerbaarheid gaat over de vraag in hoeverre de resultaten ook toepasbaar zijn in andere situaties (Bleijenbergh, 2013).

In dit onderzoek is een casestudy uitgevoerd. Casestudy's kennen een hoge interne validiteit, omdat er diep ingegaan wordt op één casus en er door triangulatie van methoden veel informatie wordt verkregen (Van Thiel, 2007, pp. 104-106). Casestudy's kennen echter een lage externe validiteit. De uitkomsten van de casestudy, zijn alleen geldig voor de huidige situatie. De resultaten zijn niet te generaliseren naar andere situaties (Van Thiel, 2007, pp. 104-106). Het is echter wel mogelijk om op basis van casestudy's theorieën te ontcrachten, waardoor casestudy's toch een grotere reikwijdte krijgen (Bleijenbergh, 2013).

Door semigestructureerde interviews is data verzameld. Semigestructureerde interviews bieden mogelijkheden om dieper in te gaan op bepaalde onderwerpen doordat respondenten zelf hun antwoorden kunnen formuleren. De interne validiteit is bij semigestructureerde interviews hoger dan bij bijvoorbeeld enquêtes. De interne validiteit had echter nog vergroot kunnen worden door gebruik van ongestructureerde interviews. Ongestructureerde interviews hebben echter als nadeel dat het de betrouwbaarheid niet ten goede komt (Bleijenbergh, 2013), daarom is gekozen voor semigestructureerde interviews.

3.6. Samenvatting

In dit hoofdstuk is het methodologisch kader besproken. In paragraaf 3.1. is de onderzoeksstrategie van het onderzoek besproken. Dit onderzoek is een kwalitatief onderzoek gericht op het oplossen van een praktijkprobleem. Meerdere casussen zijn vergeleken, waardoor het onderzoek getypeerd kan worden als een meervoudige casestudy. De casussen zijn geselecteerd met de methode van overeenstemming. In paragraaf 3.2. zijn de methoden van dataverzameling aan bod gekomen. Er zijn semigestructureerde interviews afgenomen en is een documentenanalyse uitgevoerd waarbij jaarverslagen van verschillende maatschappelijke ondernemingen uit de Achterhoek, Liemers en Twente zijn vergeleken. In paragraaf 3.3. zijn de belangrijkste begrippen meetbaar gemaakt. In paragraaf 3.4. is de methode van data-analyse besproken. De transcripten van de interviews en de documenten zijn met behulp van een deductieve methode geanalyseerd. In paragraaf 3.5. zijn de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek aan bod gekomen.

4. Analyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de interviews en de jaarverslagenanalyse besproken. De jaarverslagenanalyse is uitgevoerd met behulp van het financiële-, afnemers-, intern- en leer-en-groeperspectief van de balanced scorecard. Specifiek is gekeken naar aspecten die bijdragen aan succesvolle horizontale verantwoording. Er is gekeken naar de aard van de relatie tussen de actor en het forum, identificatie van belanghebbenden, afstemmen van informatie, het verantwoordingsmoment, de structuur van contact en de kwaliteit van de bestuurders. Door de analyse wordt duidelijk in hoeverre deze aspecten aanwezig zijn en op welke manier Achterhoek VO en andere maatschappelijke ondernemingen verantwoording afleggen. In paragraaf 4.1. wordt een algemeen beeld geschetst van verantwoording door maatschappelijke ondernemingen. In paragraaf 4.2. wordt verantwoording door de referentiegroep besproken. In paragraaf 4.3. wordt horizontale verantwoording door Achterhoek VO besproken.

4.1. Beschrijvende statistiek

In totaal zijn er achttien jaarverslagen geanalyseerd: acht van onderwijsorganisaties (drie van Achterhoek VO), vijf van woningcorporaties en vijf van zorginstellingen. Jaarverslagen zijn een manier om achteraf te verantwoorden aan belanghebbenden en zijn verplicht door de Governancecodes. Het is een vereiste om lid te kunnen zijn van de brancheorganisatie. Naast het publiceren van het jaarverslag is het ook wettelijk verplicht (DUO, 2018, p. 28) om in het jaarverslag aan te geven in hoeverre de code gehanteerd wordt. Dit wordt dan ook in alle geanalyseerde jaarverslag weergegeven.

Jaarverslagen zijn goed bereikbaar op de websites van de maatschappelijke ondernemingen. In maximaal drie muisklikken is het jaarverslag in te zien. Een van de aspecten die bijdraagt aan succesvolle horizontale verantwoording is afstemming van informatie. De afstemming van informatie in het jaarverslag is nog voor verbetering vatbaar. Maar vijf maatschappelijke ondernemingen hebben het jaarverslag afgestemd op de belanghebbenden. Door een korte (visuele) samenvatting binnen het jaarverslag (Carmelcollege, 2018, p. 7; De Woonplaats, 2018, p. 5; Het Assink Lyceum, 2018, p. 4), een publieksversie (Plavei, 2018, p. 5) of een filmpje (Sité, 2018, p. 4) is de presentatie, inhoud en hoeveelheid afgestemd op de belanghebbenden. Ook de samenhang van informatie werd hierbij beter geduid. Eén maatschappelijke onderneming gaf in het jaarverslag weer een publieksversie van het jaarverslag te hebben (GGnet, 2018, p. 9). Deze publieksversie was echter niet meer online te verkrijgen.

Alle onderzochte maatschappelijke ondernemingen hanteren een two-tier bestuursmodel, waarin bestuur en toezicht organiek gescheiden zijn. In elk jaarverslag is weergegeven hoeveel leden het bestuur telt. Er is in het bestuursverslag vaak niet weergegeven hoeveel bestuurders verdienen. Deze informatie is

wel zichtbaar op de jaarrekening. Ook de opleiding van de bestuurder is niet weergegeven. In één jaarverslag is weergegeven welke eerdere werkervaring de bestuurder heeft (Quadraam, 2018, p. 8).

De onderwerpen die aan bod komen, zijn voor een groot deel wettelijk vastgelegd. In 83% van de jaarverslagen wordt informatie gegeven over het beleid van de onderneming. De missie (14 jaarverslagen), de visie (12 jaarverslagen) en resultaten (15 jaarverslagen) worden vaak besproken. Ook de kerntaak van de maatschappelijke onderneming komt in bijna 90% van de jaarverslagen aan bod. Toch wordt niet in alle jaarverslagen weergegeven hoe maatschappelijke ondernemingen dit primaire doel bereiken. Dit wordt maar in elf van de achttien jaarverslagen genoemd. Een voorbeeld van een maatschappelijke onderneming die wel weergeeft hoe het primaire doel bereikt wordt, is het Assink Lyceum. Het primaire doel van deze onderwijsorganisatie is het borgen van kwalitatief goed onderwijs. Dit willen zij bereiken door het volgende:

Om dit hoge niveau ook voor de komende jaren te garanderen, werkt Het Assink Lyceum projectmatig aan kwaliteitsverbetering op alle locaties. Dit wordt gedaan op basis van een set van onderwijsindicatoren, onderzoek en uitkomsten van de tevredenheidsenquêtes die we onder ouders en leerlingen afnemen. Door op basis van dit soort onderzoeken plannen te maken en die uit te voeren, vervolgens te kijken of het gewenste resultaat behaald is en de plannen weer bij te stellen en/of nieuwe plannen te maken, werken we aan de systematische verbetering van ons onderwijs. (Het Assink Lyceum, 2018, p. 14)

De secundaire doelen zijn ook belangrijk voor de maatschappelijke onderneming. In zeventien jaarverslagen wordt een bredere maatschappelijke opdracht weergegeven, vaak op het gebied van duurzaamheid. Maatschappelijke ondernemingen geven ook aan hoe zij voldoen aan deze opdracht. Onder andere Sité richt zich op duurzaamheid en probeert dat te bereiken door het opwekken en besparen van energie en het verminderen van afval (Sité, 2018, p. 9).

4.2. Bevindingen uit de referentiegroep

Aan de hand van de verschillende perspectieven van de balanced scorecard zijn de jaarverslagen geanalyseerd. Deze perspectieven worden voor de vijftien onderzochte maatschappelijke ondernemingen besproken.

4.2.1. Financieel perspectief

Bij het financiële perspectief is gekeken of de organisaties in het jaarverslag een pagina wijdden aan de kengetallen (Tabel 7). Uit de tabel blijkt dat er in de jaarverslagen van zorgorganisaties minder aandacht is voor de kengetallen dan bij de andere maatschappelijke sectoren.

Tabel 7

Pagina in het jaarverslag gewijd aan de kengetallen

Pagina in het jaarverslag	Onderwijs	Zorg	Woningbouw
Wel een pagina gewijd aan de kengetallen	4	1	5
Geen pagina gewijd aan de kengetallen	1	4	0

4.2.2. Afnemersperspectief

Het afnemersperspectief gaat over de klanten van de organisatie. Bij de maatschappelijke ondernemingen zijn dit de ouders, leerlingen, huurders en cliënten. Alle maatschappelijke ondernemingen hebben een medezeggenschapsorgaan waarin deze klanten vertegenwoordigd worden. Deze medezeggenschapsorganen kunnen verschillende vormen hebben, waaronder de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad, ondernemersraad of huurdersvereniging. De medezeggenschapsorganen mogen meedenken over het beleid en over andere onderwerpen die van belang zijn voor de organisatie. Woningcorporatie Wonion had een gesprek met de huurdersvereniging over onder andere huurverhoging, huurverlaging bij inkomensdaling en prestatieafspraken met de gemeente (Wonion, 2018, p. 38).

De aard van de relatie met belanghebbenden is een tweede aspect dat van invloed is op succesvolle horizontale verantwoording. Bij verantwoord is er een relatie tussen de actor en de belanghebbende. De actor wil of moet het handelen uitleggen aan deze belanghebbenden. De belanghebbenden vormen een oordeel over deze uitleg en kunnen hier consequenties aan verbinden (Oude Vrielink et al., 2009, p. 81).

Tabel 8

Aard van de relatie met medezeggenschapsorganen en andere belanghebbenden, weergegeven als het aantal jaarverslagen per sector

Aard van de relatie	Onderwijs	Zorg	Woningbouw
Met medezeggenschapsorganen			
Informatierelatie	0	1	4
Debatrelatie	5	5	5
Oordeelrelatie	1	3	4
Met andere belanghebbenden			
Informatierelatie	2	1	3
Debatrelatie	4	1	5
Oordeelrelatie	0	1	0

Alle besturen hebben een debatrelatie met de medezeggenschapsorganen (Tabel 8). Hierbij hebben belanghebbenden de mogelijkheid om vragen te stellen (Schillemans, 2007, p. 73). In een oordeelrelatie wordt een waardeoordeel uitgesproken door belanghebbenden (Schillemans, 2007, p. 73), bijvoorbeeld door een gevraagd of ongevraagd advies. Een maatschappelijke onderneming kan tegelijkertijd verschillende relaties met belanghebbenden hebben over verschillende onderwerpen. Opvallend is dat de woningcorporaties meer informatierelaties en oordeelrelaties met medezeggenschapsorganen hebben dan de andere maatschappelijke ondernemingen. Alle woningcorporaties hebben naast een debatrelatie ook nog een informatie- of oordeelrelatie. Ook zorginstellingen hebben vaker dan onderwijsinstellingen naast een debatrelatie ook nog een oordeel- en informatierelatie met medezeggenschapsorganen.

Woningcorporaties zijn in de jaarverslagen uitgebreider met vastleggen van de relaties met belanghebbenden. Reden voor deze openheid is bepaling 4.5. van de Governancecode woningcorporaties. Deze bepaling luidt als volgt: “Overige als belanghebbend beschouwde partijen worden actief betrokken bij (de vormgeving van) het beleid van de corporatie en de behaalde prestaties. Het bestuur maakt zichtbaar met wie en hoe met de belanghebbenden overleg is gevoerd” (Aedes & VTW, 2017, p. 26). Derhalve is in twee van de vijf jaarverslagen van woningcorporaties in een tabel weergegeven met welke belanghebbenden een gesprek werd gevoerd, wat de rol van belanghebbenden was en/of wat de frequentie van dit gesprek was (ProWonen, 2018, p. 35; Wonion, 2018, p. 38). Enkele woningcorporaties hebben bovendien overeenkomsten gesloten waarin is vastgelegd hoe het contact met belanghebbenden plaatsvindt. Een voorbeeld hiervan is de woningcorporatie Wonion. Wonion heeft met de huurdersvereniging een samenwerkingsovereenkomst gesloten (Wonion, 2018, p. 38).

Ook met andere belanghebbenden hadden de woningcorporaties debatrelaties. Tabel 8 laat bovendien zien dat woningcorporaties vaker informatierelaties hebben met andere belanghebbenden dan de organisaties uit het onderwijs en de zorg. Sité organiseert bijvoorbeeld een wekelijks koffie-uurtje met de bestuurder (Sité, 2018, p. 17). Zes maatschappelijke ondernemingen hadden een informatierelatie met andere belanghebbenden. Bij het Carmelcollege worden belanghebbenden bijvoorbeeld geïnformeerd via het Carmel Magazine (Carmelcollege, 2018, p. 27). Een ander voorbeeld van een informatierelatie tussen actor en forum is de woningcorporatie Sité. Sité informeert huurders via sociale media (Sité, 2018, p. 18). Op basis van de jaarverslagen is niet vast te stellen of belanghebbenden mogelijkheden hebben om te reageren op de informatie en of de toegezonden informatie door belanghebbenden begrepen wordt.

Een derde aspect dat invloed heeft op succesvolle horizontale verantwoording is de structuur van het contact (Tabel 9). Voor zowel de belanghebbenden (Sagasser & Wolters, 2010, pp. 18-20) als voor de actor is het belangrijk om verantwoording goed te timen (Mashaw, 2014, p. 575).

Tabel 9

Structuur van het contact, weergegeven als het aantal jaarverslagen per sector

Structuur van het contact	Onderwijs	Zorg	Woningbouw
<i>Met medezeggenschapsorganen</i>			
Structureel	1	1	5
Regelmatig	3	4	4
Ad hoc	0	1	3
<i>Met andere belanghebbenden</i>			
Structureel	1	1	1
Regelmatig	1	0	1
Ad hoc	2	0	1

Organisaties kunnen met belanghebbenden over verschillende onderwerpen zowel ad hoc, regelmatig als structureel contact hebben. Op basis van de tabel kan geconcludeerd worden dat de wettelijk verplichte contacten met de medezeggenschapsorganen bij alle maatschappelijke sectoren meer vormgegeven zijn dan de contacten met andere belanghebbenden. De contacten van woningcorporaties zijn vaker structureel van aard. Daarnaast hebben woningcorporaties ook vaker regelmatige contacten of contacten na een bepaalde gebeurtenis dan de andere organisaties. De contacten van maatschappelijke ondernemingen met andere belanghebbenden zijn niet wettelijk verplicht, hierdoor is er bij alle maatschappelijke sectoren weinig structureel, regelmatig of ad hoc contact.

Een vierde aspect dat van invloed is op succesvolle horizontale verantwoording is het identificeren van belanghebbenden. Belanghebbenden zijn elk individu of elke groep die beïnvloed wordt of invloed kan uitoefenen op het doel van de organisatie (Hooge & Helderma, 2008). Er kunnen drie typen belanghebbenden onderscheiden worden: prioritaire, interne en externe. Alle maatschappelijke ondernemingen onderscheiden de prioritaire belanghebbenden. Deze belanghebbenden (zoals ouders, leerlingen, huurders en cliënten) hebben belang bij het realiseren van diensten van de maatschappelijke onderneming (Hooge & Helderma, 2008). Deze belanghebbenden worden door de ondernemingen gehoord. Ook medewerkers, de interne belanghebbenden (veertien), en externe (dertien) belanghebbenden worden in jaarverslagen onderscheiden. Samenvattend kan gesteld worden dat er weinig verschillen zijn tussen de maatschappelijke ondernemingen bij het identificeren van belanghebbenden. Bij bijna alle maatschappelijke ondernemingen worden de drie typen belanghebbenden onderscheiden.

Twee maatschappelijke ondernemingen hebben in hun jaarverslag een stakeholderanalyse uitgevoerd, waarmee de belangrijkste belanghebbenden vastgesteld zijn (Quadraam, 2018, p. 38; Zozi, 2018, p. 27). De belanghebbenden van de organisaties maken gebruik van de diensten van deze organisatie. In negen jaarverslagen kwamen de cijfers van klanten voor de diensten naar voren. In twee jaarverslagen hadden de belanghebbenden een andere mogelijkheid om een waardeoordeel te geven. Als de belanghebbenden de diensten van de onderneming niet waarderen, hebben zij de mogelijkheid om een klacht in te dienen. De maatschappelijke ondernemingen proberen klachten te voorkomen en de kwaliteit van hun diensten te waarborgen door een onafhankelijk kwaliteitsorgaan of onafhankelijk kwaliteitsonderzoek (Tabel 10). Er zijn geen grote verschillen tussen de maatschappelijke ondernemingen zichtbaar.

Tabel 10

Kwaliteit van diensten, weergegeven als het aantal jaarverslagen per sector

Kwaliteit van diensten	Onderwijs	Zorg	Woningbouw
Vermelden van het aantal klachten	4	4	5
Vermelden van het aantal opgeloste klachten	2*	4	5
Vermelden van aanwezigheid vertrouwenspersoon	4	5	n.v.t.
Vermelden van aanwezigheid externe geschillencommissie**	n.v.t.	n.v.t.	5
Vermelden van aanwezigheid kwaliteitsorgaan	1	0	2
Vermelden van onafhankelijk onderzoek naar kwaliteit	0	0	0

Noot. *Eén onderwijsinstelling had geen klachten ontvangen, waardoor het aantal opgeloste klachten niet van toepassing bleek. **Gaat niet over de Huurcommissie.

Een vijfde aspect dat bijdraagt aan succesvolle horizontale verantwoording is het verantwoordingsmoment. Maatschappelijke ondernemingen kunnen op verschillende momenten verantwoording afleggen (Tabel 11).

Tabel 11

Moment van verantwoording, weergegeven als het aantal jaarverslagen per sector

Verantwoordingsmoment	Onderwijs	Zorg	Woningbouw
Vooraf	4	4	4
Tijdens	0	0	2
Achteraf	1	3	4
Cyclisch	0	0	2

Uit de tabel blijkt dat twaalf van de onderzochte organisaties vooraf verantwoorden. Informatie van buiten wordt hierbij binnen de maatschappelijke onderneming gebracht (Oude Vrielink et al., 2009). Belanghebbenden worden bijvoorbeeld betrokken bij het maken van beleid. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het volgende: “De goede samenwerking met het huurdersplatform, onze huurdersverenigingen en met bewoners in de wijken en buurten zorgt voor een constructieve bijdrage aan de beleidsontwikkeling van De Woonplaats” (De Woonplaats, 2018, p. 11). Ook worden belanghebbenden vooraf betrokken bij bijvoorbeeld het opstellen van de visie (SZMK, 2018, p. 3) of de sloop/nieuwbouw van woningen (Sité, 2018, p. 11). Een aantal maatschappelijke ondernemingen legt achteraf verantwoording af. Hierbij wordt informatie vanuit de maatschappelijke onderneming naar buiten gebracht (Oude Vrielink et al., 2009). Belanghebbenden worden geïnformeerd over het handelen van maatschappelijke ondernemingen. Twee woningcorporaties leggen cyclisch verantwoording af (Plavei, 2018, p. 40; ProWonen, 2018, p. 32). Hierbij worden belanghebbenden op elk moment betrokken en wordt de feedback van belanghebbenden gebruikt om aanpassingen te doen. Samenvattend kan gesteld worden dat de woningcorporaties op meer momenten verantwoording afleggen dan de andere organisaties.

De jaarverslagen zijn ook een manier om achteraf te verantwoorden. Toch hebben maar vier maatschappelijke ondernemingen met belanghebbenden een gesprek over het jaarverslag (Marga Klompé, 2018, p. 4; Sité, 2018, p. 17; Wonion, 2018, p. 38; Zozijn, 2018, p. 11). Er werd met belanghebbenden (meestal de vertegenwoordigende organen) vaker gesproken over andere onderwerpen. In drie jaarverslagen werd niet gespecificeerd waarover gesproken werd met belanghebbenden.

4.2.3. Intern perspectief

Bij het interne-proces perspectief gaat het over aspecten die van invloed zijn op de waarde van de organisatie voor de klanten. Het gaat hierbij om de onderwerpen waarover in de jaarverslagen verantwoording wordt afgelegd (Tabel 12). Op basis van de tabel kan geconcludeerd worden dat er geen grote verschillen bestaan tussen de maatschappelijke ondernemingen.

Tabel 12

Vermelding van inhoud, weergegeven als het aantal jaarverslagen per sector

Vermelding van inhoud	Onderwijs	Zorg	Woningbouw
Missie	5	4	3
Beleid	3	4	5
Visie	4	4	4
Resultaten	5	3	4
Primaire doel	5	3	5
Secundaire doel	5	4	5
Bestuursmodel	5	5	5
Aantal leden bestuur	5	5	5
Vergoeding bestuur	0	0	3
Opleiding bestuur	0	0	0

Een laatste aspect dat invloed heeft op succesvolle horizontale verantwoording zijn de kwalificaties van bestuurders. De kwalificaties van bestuurders komen eveneens niet vaak aan bod (Tabel 13). De bestuurders van De Woonplaats zijn een uitzondering. Zij zien zowel het belang van integer handelen als het nemen van verantwoordelijkheid (De Woonplaats, 2018, p. 17). Concluderend kan gesteld worden dat de zorg minder vaak de eigenschappen van bestuurders heeft benoemd, maar dat er geen grote verschillen geconstateerd zijn tussen het onderwijs en de woningbouw.

Tabel 13

Vermelding van kwalificaties van bestuurders, weergegeven als het aantal jaarverslagen per sector

Vermelding van kwalificaties bestuurders	Onderwijs	Zorg	Woningbouw
Vermelding van leiderschap	0	0	0
Vermelding van integriteit	1	0	2
Vermelding van verantwoordelijkheid	2	0	2

De Governancecodes en de scheiding van bestuur en intern toezicht worden wel genoemd. In de jaarverslagen wordt geen aandacht besteed aan het evenwicht tussen intern en extern toezicht.

4.2.4. Leer- en groeiperspectief

In het leer- en groei perspectief gaat het om mogelijkheden voor de organisatie om te groeien en veranderen. Medewerkers van de organisatie spelen hierin een belangrijke rol (zie Tabel 14).

Tabel 14

Medewerkers van de maatschappelijke ondernemingen, weergegeven als het aantal jaarverslagen per sector

Medewerkers	Onderwijs	Zorg	Woningbouw
Vermelding tevredenheidsscores	2	5	2
Vermelding instroom en/of uitstroom personeel	4	3	3
Vermelding hoeveelheid ziekteverzuim	5	5	4
Vermelding hoeveel gekwalificeerd personeel	3	1	n.v.t.
Vermelding overplaatsingen personeel	1*	1	n.v.t.
Vermelding van scholing personeel	4	4	5

Noot. Het Assink Lyceum en het Staringcollege zijn éénpitters, waardoor overplaatsing van medewerkers niet van toepassing is.

Uit de tabel is gebleken dat zorgorganisaties vaker de tevredenheid van medewerkers monitoren. Verder zijn er geen opvallende verschillen geconstateerd.

Binnen het leer- en groei perspectief is scholing van belang. Scholing van bestuur en intern toezicht is bij woningcorporaties verplicht (Aedes & VTW, 2017, p. 14) en wordt in de jaarverslagen van woningcorporaties dan ook benoemd. Scholing van bestuur wordt in drie andere jaarverslagen benoemd (Het Assink Lyceum, 2018, p. 21; Staringcollege, 2018, p. 7; Zozijn, 2018, p. 65). Scholing van intern toezicht wordt in twee andere jaarverslagen benoemd (Het Assink Lyceum, 2018, p. 21; GGNet, 2018, p. 93). De verplichting van scholing van bestuurders en intern toezicht bij woningcorporaties leidt ertoe dat er daadwerkelijk meer aandacht wordt besteed aan scholing. Onduidelijk is echter of de andere bestuurders en toezichthouders minder scholing volgen of dat het niet in het jaarverslag is opgenomen.

Om te leren kan het van belang zijn onderzoeken te doen. Dit kunnen zowel wetenschappelijke onderzoeken, onderzoeken onder belanghebbenden als zelfreflecties zijn. Vijf van de maatschappelijke ondernemingen doen wetenschappelijk onderzoek. GGNet doet bijvoorbeeld wetenschappelijk onderzoek naar een behandeling van psychiatrische aandoeningen (GGNet, 2018, p. 12). Drie van de besturen van

maatschappelijke ondernemingen reflecteren op het bestuurlijk handelen. Het bestuur en de directie van GGNet reflecteren op het afgelopen jaar en stellen actiepunten op naar aanleiding van deze reflectie (GGNet, 2018, p. 20). Zes van de maatschappelijke ondernemingen voeren onderzoeken uit onder belanghebbenden. Een voorbeeld hiervan is het Staringcollege. Het Staringcollege houdt jaarlijks een leerling- en ouderenquête waarin de respondenten gevraagd wordt een mening te geven over bijvoorbeeld de veiligheid en roosters (Staringcollege, 2018, p. 7).

Belanghebbenden kunnen ook van belang zijn voor een organisatie om te leren en verbeteren. De meeste maatschappelijke ondernemingen betrekken belanghebbenden bij het maken van beleid. In vier jaarverslagen is weergegeven wat er met de feedback van deze belanghebbenden is gedaan. Plavei benadert bijvoorbeeld klanten die de dienstverlening een onvoldoende geven. De verbeterpunten die deze klanten geven, gebruikt Plavei om de dienstverlening te verbeteren (Plavei, 2018, p. 30). In één jaarverslag is weergegeven wat de horizontale dialoog met belanghebbenden heeft opgeleverd. Tot slot is in drie jaarverslagen weergegeven waar verbeteringen voor dialoog met belanghebbenden mogelijk zijn. Plavei geeft eveneens weer waar verbeteringen voor dialoog mogelijk zijn. Volgens deze woningcorporatie kan de dialoog verbeteren door het opstellen van participatiebeleid waarin beschreven wordt hoe belanghebbenden betrokken worden (Plavei, 2018, p. 40).

Over het algemeen kan gesteld worden dat er weinig grote verschillen te vinden zijn tussen de maatschappelijke ondernemingen. Woningcorporaties doen het in de jaarverslagen iets beter dan de zorg- en onderwijsinstellingen. Uit de analyse is gebleken dat vooral bij het afstemmen van de informatie, de aard van de relaties met belanghebbenden, de structuur van het contact met medezeggenschapsorganen en cyclische verantwoording woningcorporaties het beter doen dan de andere maatschappelijke sectoren. Dit komt mede doordat in de Governancecode van de woningcorporaties (Aedes & VTW, 2015, pp. 25-26) veel uitgebreidere bepalingen zijn opgesteld voor horizontale dialoog dan in de Governancecodes van het onderwijs en de zorg- en welzijnsinstellingen (BOZ, 2017, p. 11; VO-raad, 2015, p. 18).

4.3. Achterhoek VO

Aan de hand van de interviews en de analyse van de jaarverslagen is Achterhoek VO onderzocht. De resultaten van de analyse van Achterhoek VO worden in dit hoofdstuk besproken.

Achterhoek VO is een scholenstichting in de Achterhoek met het bevoegd gezag over veertien scholen. Het gezag ligt in handen van twee bestuurders. Op het handelen van de bestuurders wordt toezicht gehouden door een zeskoppige RvT. Onder andere aan de RvT en de GMR wordt door het bestuur verantwoording afgelegd. Een manier om te verantwoorden is het jaarverslag. De jaarverslagen van Achterhoek VO bestaan uit ongeveer 110 pagina's waarvan de eerste 50 pagina's het bestuursverslag omvatten en de laatste pagina's de jaarrekening. In het bestuursverslag komen onder andere de

organisatiestructuur, het strategisch beleidsplan, onderwijs en kwaliteitszorg, personeel, huisvesting en inkoop, financiën en beheer, continuïteit, treasurybeleid, de code goed bestuur en het verslag van de RvT aan de orde (Achterhoek VO, 2018a).

4.3.1. Financieel perspectief

In overeenstemming met de onderzochte onderwijsorganisaties en woningcorporaties geeft Achterhoek VO in alle onderzochte jaarverslagen de financiële kengetallen weer.

4.3.2. Afnemersperspectief

Het afnemersperspectief gaat over de klanten van de organisatie. Er zijn verschillende belanghebbenden voor Achterhoek VO. Ten eerste zijn er de prioritaire belanghebbenden. Dit zijn de ouders en leerlingen van de scholen. Ten tweede zijn er de interne belanghebbenden. Dit zijn de docenten werkzaam op de scholen. Tot slot zijn er externe belanghebbenden. Dit zijn alle andere belanghebbenden in de omgeving van de organisatie, zoals wethouders, basisscholen, vervolgonderwijs, andere schoolbesturen, jeugdzorginstellingen, buurten en bedrijven (Achterhoek VO, 2018a; R4, persoonlijke communicatie, 2019; R5, persoonlijke communicatie, 2019). Het is belangrijk om contact te hebben met bijvoorbeeld de bedrijven in de omgeving, omdat het onderwijs mee moet gaan met innovatie in de techniek. Dat kan alleen wanneer onderwijs samenwerkt met het bedrijfsleven (R1, persoonlijke communicatie, 2019).

Zowel prioritaire, interne als externe belanghebbenden worden onderscheiden door de geïnterviewden. Geïnterviewden hebben niet het gevoel dat er belanghebbenden vergeten worden bij het afleggen van verantwoording. In het jaarverslag worden prioritaire en externe belanghebbenden onderscheiden, maar wordt geen expliciete aandacht besteed aan de interne belanghebbenden. Medewerkers worden alleen vertegenwoordigd in de GMR (Achterhoek VO, 2018a). Afhankelijk van de positie van de respondent, noemt elke respondent een groep belanghebbenden waar ontwikkelkansen liggen voor verantwoording.

Ten eerste de prioritaire belanghebbenden. De onbekendheid van Achterhoek VO onder ouders en leerlingen is volgens de respondent groot. Daarom moeten ouders en leerlingen eerst kennis maken met Achterhoek VO. Voor veel ouders is de diversiteit van scholen onbekend. Leerlingen gaan naar de middelbare school in de woonplaats. Hier kan het bestuur op inspelen door ouders en leerlingen bewuster te maken van de keuze voor een school en daarmee samenhangend de accenten die een school legt binnen het schoolaanbod (R4, persoonlijke communicatie, 2019). Bovendien kunnen Achterhoek VO en de scholen meer gebruik maken van de kwaliteiten van ouders bij bijvoorbeeld het maken van beleid. Op korte termijn zal het een investering vergen, maar op lange termijn zorgt het voor betere kwaliteit en meer betrokkenheid (R1, persoonlijke communicatie, 2019; R6, persoonlijke communicatie, 2019).

Ook de onbekendheid van Achterhoek VO onder interne belanghebbenden is groot. Veel medewerkers van Achterhoek VO zijn bijvoorbeeld niet op de hoogte wie de bestuurders van Achterhoek VO zijn en ook regelingen binnen de organisatie zijn onbekend. Bovendien voelen docenten zich minder verbonden met Achterhoek VO dan met de school waar ze werkzaam zijn (R2, persoonlijke communicatie, 2019). Een reden voor de onbekendheid is dat Achterhoek VO gezien kan worden als een holding, waarbij de uitvoer plaatsvindt op schoolniveau. De vraag is dan ook hoe erg onbekendheid is. Vooral gezien de waarde die wordt gehecht aan autonomie en diversiteit van scholen (R6, persoonlijke communicatie, 2019).

Tot slot de externe belanghebbenden. Ook externe belanghebbenden worden volgens de respondenten onvoldoende bereikt. Er zijn verschillende belanghebbenden die onvoldoende betrokken worden bij Achterhoek VO. Een eerste groep belanghebbenden die onvoldoende bereikt wordt zijn de basisscholen (R3, persoonlijke communicatie, 2019). Een tweede groep belanghebbenden waar volgens respondent 2 nog ontwikkelkansen liggen is verantwoording aan het universitair vervolgonderwijs en organisaties in de omgeving (R2, persoonlijke communicatie, 2019). Door contacten met het vervolgonderwijs is het voor Achterhoek VO duidelijk wat verwacht wordt van leerlingen. Bovendien wordt voor het vervolgonderwijs duidelijk wat van leerlingen van Achterhoek VO verwacht mag worden. Vooral voor leerlingen die naar de universiteit gaan is er volgens respondent 2 onvoldoende contact met de beroepsgroepen. Bijvoorbeeld voor leerlingen die rechten, geneeskunde en psychologie gaan studeren. Met deze instellingen en bedrijven in de omgeving is er weinig contact (R2, persoonlijke communicatie, 2019). Naast primair onderwijs en vervolgonderwijs worden belastingbetalende burgers onvoldoende bereikt. “Als het gaat over verantwoording, in de strakke zin van verantwoording, dan is het ook interessant om te kijken of je dat kan doen aan burgers” (R3, persoonlijke communicatie, 2019).

Geconcludeerd kan worden dat er verschillende groepen belanghebbenden zijn waaraan verantwoording verbeterd kan worden. Deze belanghebbenden zijn erg verschillend. Achterhoek VO heeft verscheidene manieren om met de verschillen tussen belanghebbenden om te gaan. Ten eerste door te investeren in de relaties met belanghebbenden.

Iedereen heeft er een mening over en dat is wel een krachtenspel waarmee je moet kunnen werken, want om er uiteindelijk zelf echt iets aan te hebben, heb je het ook nodig om mensen mee te krijgen in waar ben jij dan mee bezig. Je zult eerst moeten investeren in het leggen van de relatie en het luisteren om de ander uiteindelijk mee te krijgen in waar zijn wij nu mee bezig en wat vind je daarvan. (R3, persoonlijke communicatie, 2019)

Door naar het verhaal van belanghebbenden te luisteren zonder vooroordelen en uitleg te geven van het handelen van Achterhoek VO, wordt geprobeerd belanghebbenden te betrekken. Naast het betrekken van

belanghebbenden levert luisteren ook op dat de wensen van de belanghebbenden voor het bestuur helder zijn. Het is een wederzijds proces (R1, persoonlijke communicatie, 2019). Een tweede manier om met de verschillen tussen belanghebbenden om te gaan is door scholen aan te passen aan de wensen van de omgeving. In Doetinchem bijvoorbeeld, waar drie scholen worden gesloten en twee nieuwe scholen worden gevormd, zijn de visies van belanghebbenden meegenomen. Een derde manier om met verschillen tussen belanghebbenden om te gaan is om de scholen van Achterhoek VO divers te laten zijn. Er wordt door bijna alle respondenten veel waarde gehecht aan de autonomie en diversiteit van de scholen van Achterhoek VO. Dit omdat het zorgt voor keuzevrijheid bij ouders en leerlingen. Een laatste manier om hiermee om te gaan is het jaarverslag. In voorgaande jaarverslagen werd de informatie van Achterhoek VO niet afgestemd (Achterhoek VO, 2018a). In 2019 is Achterhoek VO voornemens een publieksversie van de jaarrekening te publiceren, waarin informatie wordt aangepast aan de belanghebbenden. De respondenten zien dat het bijdraagt aan de leesbaarheid. Niet elke respondent is echter voorstander van een publieksversie (R4, persoonlijke communicatie, 2019; R5, persoonlijke communicatie, 2019; R6, persoonlijke communicatie, 2019). Het zou bijvoorbeeld ingewikkeld zijn om voor elke belanghebbende een apart jaarverslag te maken (R5, persoonlijke communicatie, 2019). Bovendien is de vraag in hoeverre ouders bijvoorbeeld bezig zijn met Achterhoek VO (R2, persoonlijke communicatie, 2019; R4, persoonlijke communicatie, 2019). Dus er moet niet te veel tijd en energie in worden gestoken (R4, persoonlijke communicatie 2019). Belangrijk is om het belang van transparantie af te wegen tegen de inspanningen (R1, persoonlijke communicatie, 2019). Respondent 2 denkt dat het wel zinvol kan zijn om een publieksversie van het jaarverslag te maken voor medewerkers, zodat medewerkers meer betrokken worden bij Achterhoek VO. Deze publieksversie zou toegezonden moeten worden, want op de website wordt het niet gelezen (R2, persoonlijke communicatie, 2019).

Met de verschillende belanghebbenden heeft het bestuur van Achterhoek VO ook verschillende contacten. Dit zijn zowel formele relaties als informele relaties. Er zijn formele relaties met de GMR (vertegenwoordigd zowel prioritaire als interne belanghebbenden), de RvT en wethouders van gemeenten met openbaar onderwijs. Deze relaties hebben de vorm van een debatrelatie. De voorzitter van de RvT geeft aan dat ondanks de werkgeversrol het bestuur en de RvT een team zijn die samen gaan voor het gemeenschappelijke doel. “Veel mensen, met verschillende invalshoeken, komen tot een betere afweging dan wanneer je het alleen doet” (R5, persoonlijke communicatie, 2019). Naast deze formele relaties hebben onderwijsinstellingen en gemeenten ook de wettelijke taak om programma’s op te stellen om vroegtijdig schoolverlaten te voorkomen (Wet educatie en beroepsonderwijs, artikel 8.3.).

De relaties met voorgenoemde belanghebbenden zijn structureel. Jaarlijks wordt een bepaald patroon doorlopen waarin gesprekken plaatsvinden met GMR, RvT en wethouders. “Het voelt als een open dialoog waarbij ik niet het gevoel heb dat er nog agenda’s achterliggen” (R1, persoonlijke communicatie,

2019). In deze gesprekken wordt onder andere gesproken over de jaarverslagen. Kanttekening van één respondent bij deze gesprekken was dat door de beperkte vergadertijd de gesprekken wel oppervlakkig bleven. Bovendien zou het bestuur in deze gesprekken vaker schriftelijke informatie kunnen leveren. Er is een groot vertrouwen in het bestuur, maar wanneer het bijvoorbeeld gaat om cijfers zou de betrouwbaarheid meer geborgd kunnen worden wanneer het door het bestuur schriftelijk onderbouwd wordt (R6, persoonlijke communicatie, 2019).

Het jaarverslag is een methode om achteraf verantwoording af te leggen. Omdat er voortdurend gesprekken plaatsvinden, bevatten de jaarverslagen geen nieuwe onderwerpen voor de RvT. Toch kan het verhelderend zijn om met het bestuur gesprekken te voeren over het jaarverslag, omdat het allemaal op een rijtje staat en het helpt om diepgang te verkrijgen (R5, persoonlijke communicatie, 2019). De belanghebbenden hebben de mogelijkheid om feedback te geven op de organisatie. Deze feedback neemt de organisatie mee om te leren en verbeteren (R3, persoonlijke communicatie, 2019; R5, persoonlijke communicatie, 2019). Bij bepaalde gebeurtenissen wordt verantwoording daarnaast ad hoc afgelegd, zowel met formele als informele belanghebbenden.

Naast de formele relaties heeft Achterhoek VO ook informele relaties. De informele relaties, met andere belanghebbenden, zijn zowel debatrelaties als informatierelaties. In bijvoorbeeld het Diner Pensant heeft Achterhoek VO contact met het mbo en bedrijfsleven (Achterhoek VO, 2019; R2, persoonlijke communicatie, 2019). Een respondent zou graag zien dat het diner pensant wordt uitgebreid en er eenmaal of tweemaal per jaar een bijeenkomst wordt gehouden voor belanghebbenden waarin informatie wordt overgedragen, maar waarin belanghebbenden ook de mogelijkheid hebben om mee te praten. Zodat voor de belanghebbenden duidelijk wordt met welke uitdagingen (zoals bevolkingskrimp) Achterhoek VO te maken krijgt en deze belanghebbenden in een vroeg stadium mee worden genomen. Dit komt volgens de respondent het beleid ten goede en hierdoor ontstaat meer begrip voor het handelen van Achterhoek VO (R4, persoonlijke communicatie, 2019).

Een ander voorbeeld van een informele relatie is het opstellen van het strategisch beleidsplan. Belanghebbenden worden vooraf betrokken en geven input aan de organisatie. Wanneer het strategisch beleidsplan ten einde loopt is men voornamelijk bezig met het opstellen van een nieuw plan, waardoor er minder expliciet aandacht wordt besteed aan de terugkoppeling van het beleidsplan aan de belanghebbenden.

Daarvan zou je je kunnen afvragen of je dat beter zou kunnen doen. Het aflopen van één strategisch beleidsplan valt natuurlijk ook samen met de opstart van een nieuwe. Dan richt je je energie, per definitie bijna, op het weer ophalen. Bij het opnieuw ophalen zit ook wel voor een deel, wat was het dan en hoe moet het nu weer verder. (R3, persoonlijke communicatie, 2019)

Opmerking hierbij is dat er wel impliciet terugkoppeling plaatsvindt, omdat nooit een totale verandering van beleid plaatsvindt. Beleidsplannen volgen elkaar op. Volgens respondent 3 kunnen de informele relaties met belanghebbenden nog verbeteren, doordat er minder aandacht is voor wat de partijen aan Achterhoek VO te vertellen hebben (R3, persoonlijke communicatie, 2019).

Bij het strategisch beleidsplan is er sprake van cyclische verantwoording, maar blijft deze cyclische verantwoording impliciet. Ook op het gebied van onderwijskwaliteit mag verantwoording meer cyclisch. Scholen stellen een beleidsplan op voor kwaliteit van onderwijs, maar er wordt volgens respondent 6 nog onvoldoende geëvalueerd of deze onderwijskwaliteit behaald is en welke stappen gezet moeten worden om het wel te behalen.

Wanneer Achterhoek VO wordt vergeleken met andere maatschappelijke ondernemingen dan lijken andere ondernemingen meer een eenheid te zijn, waardoor de kerntaken hetzelfde worden aangepakt. Bij Achterhoek VO is dat door de autonomie en diversiteit van scholen minder het geval. Zoals genoemd hechten de respondenten veel waarde aan diversiteit van scholen binnen Achterhoek VO (R4, persoonlijke communicatie, 2019; R2, persoonlijke communicatie, 2019; R5, persoonlijke communicatie, 2019; R6, persoonlijke communicatie, 2019). Het risico van deze diversiteit is echter wel dat bij school X iets erg goed gaat en dit zou voor elke school kunnen werken, maar doordat er zoveel diversiteit is school Y en Z niet op de hoogte zijn van het goede. Volgens respondent 5 wordt hier wel een inhaalslag gemaakt. Er wordt steeds meer gebruik gemaakt van elkaars positieve punten. Toch kunnen de diversiteit en autonomie leiden tot een spanning. Aan de ene kant wordt geprobeerd scholen autonomie te geven, maar aan de andere kant is het bestuur het orgaan dat zich moet verantwoorden (R6, persoonlijke communicatie, 2019).

Door de autonomie en diversiteit is er ook een rol weggelegd voor rectoren van scholen. Op schoolniveau kan volgens Sagasser en Wolters (2010, pp. 18-20) meer verantwoording plaatsvinden. Ook hier is Achterhoek VO mee bezig. Door gesprekken tussen bestuurders en de rectoren van scholen wordt geprobeerd rectoren bewust te maken van verantwoording en de mogelijkheden tot verantwoording zo groot mogelijk te maken (R3, persoonlijke communicatie, 2019). Volgens respondent 2 hebben rectoren een belangrijke rol bij het informeren van ouders en leerlingen. Daarnaast hebben rectoren de mogelijkheid om informatie bij ouders op te halen, waardoor het aanbod en de vraag beter op elkaar aansluiten (R1, persoonlijke communicatie, 2019). Zoals genoemd kunnen ouders ook vaker betrokken worden bij het onderwijskundig beleid van een school, wat tot gevolg heeft dat er meer betrokkenheid van ouders is (R6, persoonlijke communicatie, 2019). Bij verantwoording aan medewerkers is ook een rol weggelegd voor de rectoren. Op schoolniveau zouden docenten meer betrokken kunnen worden bij de besluitvorming. Vooral op het gebied van onderwijskundig beleid zijn de docenten de experts. Er wordt volgens respondent 6 nog te weinig gebruik gemaakt van de expertise van deze docenten (R6, persoonlijke communicatie, 2019).

Naast de interviews is er ook informatie over Achterhoek VO verkregen door analyse van de jaarverslagen. In de jaarverslagen is niet weergegeven welke onderwerpen met belanghebbenden besproken worden. De kwaliteitswaarborging van het onderwijs wordt eveneens niet duidelijk. In het jaarverslag is niet weergegeven of ouders en leerlingen tevreden zijn over het onderwijs. Wel hebben ouders en leerlingen mogelijkheden om klachten in te dienen. Deze klachten worden door een vertrouwenspersoon in behandeling genomen. Bovendien wordt uit het jaarverslag niet duidelijk dat Achterhoek VO een kwaliteitsorgaan heeft of dat het onderzoeken doet naar de kwaliteit.

4.3.3. Intern perspectief

Bij het interne-proces perspectief gaat het over aspecten die van invloed zijn op de waarde van de organisatie voor de klanten. In de jaarverslagen legt Achterhoek VO verantwoording af over verschillende onderwerpen. Over meerdere onderwerpen is Achterhoek VO wettelijk verplicht te verantwoorden (DUO, 2018, p. 28). De financiën en de onderwijskwaliteit zijn twee van de wettelijk verplichte onderwerpen waarover Achterhoek VO verantwoording aflegt. Verantwoording over de financiën is volgens respondent 3 nog te verbeteren. “We hebben ons jaarverslag en onze jaarrekening. Daar staat dan in hoe we het geld hebben besteed. Dat levert een heel dik document op en dat leest geen hond” (R3, persoonlijke communicatie, 2019). Ook respondent 6 ziet mogelijkheden voor verbetering. Deze respondent zou bijvoorbeeld meer openheid willen over de algemene reserves van scholen.

Naast deze verplichte onderwerpen mogen besturen zelf bepalen over welke onderwerpen verantwoording wordt afgelegd. Er zou volgens de respondenten verder verantwoording afgelegd moeten worden over het welbevinden van het kind, schoolnabijheid, keuzevrijheid, accenten van scholen en personeelsbeleid. Een belangrijk onderwerp is het bijbrengen van levenswijsheid. In hoeverre zijn leerlingen klaar voor de vraag vanuit de maatschappij (R5, persoonlijke communicatie, 2019). Respondent 3 zou dan ook nog meer willen verantwoorden over de toegevoegde waarde van het onderwijs van de scholen van Achterhoek VO aan het leven van leerlingen. Ook respondent 4 denkt dat het van belang is om hierover te verantwoorden. Door de privacywetgeving is dit echter lastig in kaart te brengen. Toch zijn er volgens respondent 4 mogelijkheden. Door bijvoorbeeld oud-leerlingen te enquêteren over hoe teruggekeken wordt op de schoolcarrière, wat het bestuur zou moeten meenemen, welke vakken zinvol waren en waar juist weinig van geleerd is. Ook mag er meer verantwoording afgelegd worden over de maatschappelijke opdracht van een school. Dit hoeft niet per se groots gebracht te worden, maar er mag hier wel wat informatie over komen (R2, persoonlijke communicatie, 2019; R4, persoonlijke communicatie, 2019). Geen enkele respondent noemt algemene aspecten, zoals de missie en de visie, als onderwerpen waarover verantwoord moet worden. De missie wordt ook niet in alle jaarverslagen van Achterhoek VO besproken. Het beleid en de resultaten komen wel in elk jaarverslag aan bod.

De respondenten zijn erg tevreden over de inhoud van de jaarverslagen. In het bestuursverslag is veel openheid en het is een goed leesbaar verslag (R4, persoonlijke communicatie, 2019; R1, persoonlijke communicatie, 2019). Bovendien is het duidelijk en volledig (R6, persoonlijke communicatie, 2019). Er is niet alleen beschreven wat bestuurders doen, maar ook wat niet goed is gegaan en wat er in de toekomst gedaan kan worden om het goed te laten verlopen (R1, persoonlijke communicatie, 2019; R2, persoonlijke communicatie, 2019). Dit is in tegenstelling tot de mening van respondent 3. Volgens deze respondent zou er meer aandacht moeten zijn voor aspecten die niet goed zijn gegaan. “Hier zijn we blij mee, dit hebben we gedaan, en hiermee nog niet. Dat stukje van die analyse. Dat mis ik nog wel. Het blijft nu nog een beetje steken bij ‘dit hebben we gedaan, goed hé?’” (R3, persoonlijke communicatie, 2019).

Bovendien is het belangrijk om kritisch te blijven op het jaarverslag. Moet over alle onderwerpen daadwerkelijk verantwoording worden afgelegd en wat is het belangrijkste van de organisatie. Gaat het om de cijfers of juist om de beleving achter de cijfers. Het is goed om ook aandacht te besteden aan de beleving achter de cijfers, zoals in het sociale jaarverslag gebeurt (R5, persoonlijke communicatie, 2019). Hier zijn de meningen echter over verdeeld (R2, persoonlijke communicatie, 2019).

Ook het bestuur is van belang bij het afleggen van verantwoording. De vergoeding van het bestuur komt maar in één jaarverslag aan bod (Achterhoek VO, 2016). De eigenschappen van bestuurders zijn volgens de literatuur van belang bij het afleggen van verantwoording (Klarus & De Vijlder, 2010, p. 214). De geïnterviewden noemen verschillende eigenschappen voor bestuurders: kennis van zaken, betrouwbaar, eerlijk, helder in uitlatingen, afspraken nakomen, openheid, hoor- en wederhoor, oprechtheid, consistentie, leiderschap, integriteit, verbinden en verantwoordelijkheid zijn van belang bij het afleggen van verantwoording. “Bestuurders moeten de drive hebben om tot grote hoogte, diepte en verte te willen verantwoorden” aldus een geïnterviewde. Volgens de geïnterviewden beschikken de bestuurders van Achterhoek VO voldoende over deze eigenschappen. Ook in de jaarverslagen is gekeken naar eigenschappen van bestuurders. Alleen integriteit wordt benoemd in de jaarverslagen als een belangrijke eigenschap voor het bestuur. Leiderschap en verantwoordelijkheid worden niet genoemd.

4.3.4. Leer- en groeiperspectief

In het leer- en groei perspectief gaat het om mogelijkheden voor de organisatie om te groeien en veranderen. Verantwoording heeft verschillende positieve effecten. Draagvlak, transparantie, relatiebeheer, reflectie, scherpen van gedachten, leren- en verbeteren. In overeenstemming met Sagasser & Wolters (2010, p. 17) hangen deze effecten volgens de respondenten met elkaar samen. “Als je veel mensen betreft waar je van kan leren heb je niet alleen veel informatie, maar ook veel variatie” (R5, persoonlijke communicatie, 2019). Om verantwoording afleggen leerzaam te laten zijn, is het belangrijk dat fouten maken mag. Mensen moeten niet het gevoel hebben dat ze worden afgerekend op de verantwoording. Er moet een sfeer van vertrouwen

zijn, waarin fouten maken mag. Dat is een voorwaarde voor goede verantwoording. Dit komt overeen met de resultaten in het rapport van Schram et al. (2015, pp. 23-25). Volgens respondent 5 wordt deze sfeer van vertrouwen alleen behouden door hier actief over te communiceren en door mensen te zoeken met dezelfde besturingsfilosofie. Naast positieve effecten heeft verantwoorden ook negatieve effecten. “Al was het maar de administratieve lastenverplichtingen. Wat moet je allemaal wel niet aanleveren en voor wie is het eigenlijk, wie leest het eigenlijk en wat gebeurt er eigenlijk mee” (R5, persoonlijke communicatie, 2019).

Zoals genoemd zou het jaarverslag nog kunnen verbeteren door meer te reflecteren op aspecten die niet goed zijn gegaan. Toch is Achterhoek VO in tegenstelling tot de andere organisaties al erg open over het bestuurlijk reflecteren. Deze bestuurlijke zelfreflectie komt in de jaarverslagen nadrukkelijk aan bod. Daarnaast zou er meer aandacht besteed kunnen worden aan maatschappelijke onderwerpen en zou er een publieksversie kunnen komen voor medewerkers, waardoor medewerkers meer betrokken worden bij de organisatie. Ook de medewerkers zijn belangrijk voor een organisatie om te leren en verbeteren. In de jaarverslagen wordt het personeelsverloop, ziekteverzuim en de mobiliteit van medewerkers benoemd. Er is in de jaarverslagen niet weergegeven hoeveel lessen gekwalificeerd worden gegeven en hoe tevreden medewerkers zijn. Deze gegevens zijn wel weergegeven in het sociaal jaarverslag (Achterhoek VO, 2018b).

Om te ontwikkelen is scholing van belang. Zowel het bestuur als de docenten volgen scholing. Er wordt niet benoemd dat het intern toezicht scholing heeft gevolgd. Ook onderzoeken kunnen van belang zijn om te verbeteren. Achterhoek VO voert geen wetenschappelijke onderzoeken uit. Ook voert Achterhoek VO geen onderzoeken uit onder belanghebbenden. Belanghebbenden worden wel betrokken bij het maken van beleid. Er wordt niet weergegeven wat er met de informatie van belanghebbenden wordt gedaan. Ook zijn de opbrengsten van de horizontale dialoog niet weergegeven in het jaarverslag. Ten slotte is er niet aangegeven waar verbeteringen voor dialoog mogelijk zijn.

4.4. Samenvatting

Verschillende aspecten dragen volgens de literatuur bij aan succesvolle horizontale verantwoording. Er is gekeken in hoeverre deze aspecten voorkomen bij de onderzochte maatschappelijke ondernemingen.

Het eerste aspect is de aard van de relatie tussen actor en forum. Alle besturen hebben een debatrelatie met medezeggenschapsorganen. Woningcorporaties hebben, in tegenstelling tot onderwijs- en zorginstellingen, naast deze debatrelaties ook nog vaak informatie- en oordeelrelaties. Ook met andere belanghebbenden hebben besturen van woningcorporaties vaak debatrelaties. Concluderend kan gesteld worden dat de woningcorporaties het vaakst informatierelaties, debatrelaties en oordeelrelaties hebben met medezeggenschapsorganen en andere belanghebbenden. Ook Achterhoek VO heeft vooral debatrelaties met de GMR, de RvT en wethouders. Andere belanghebbenden mogen bij Achterhoek VO eveneens meepraten

over het beleid, maar in enkele gevallen is de mening van belanghebbenden secundair en is er meer sprake van een informatierelatie.

Het tweede aspect is de identificatie van belanghebbenden. Prioritaire belanghebbenden worden door elke organisatie geïdentificeerd. Ook interne en externe belanghebbenden worden vaak onderscheiden. Er zijn weinig verschillen tussen de maatschappelijke ondernemingen gevonden. Ook de respondenten identificeren alle typen belanghebbenden. Het jaarverslag van Achterhoek VO identificeert de belanghebbenden, maar besteedt geen expliciete aandacht aan de interne belanghebbenden. Hoewel de belanghebbenden bij de maatschappelijke ondernemingen geïdentificeerd worden, voeren maar enkele organisaties een stakeholderanalyse uit om vast te stellen welke belanghebbenden het belangrijkste zijn voor de organisatie. Achterhoek VO voert geen stakeholderanalyse uit om de belangrijkste belanghebbenden te bepalen.

Het derde aspect dat van invloed is, is de afstemming van de informatie. Vijf van de vijftien jaarverslagen stemmen hun jaarverslag af op belanghebbenden. Hetzij door een korte (visuele) samenvatting, een publieksversie of een filmpje. Woningcorporaties stemmen informatie het vaakst af en zorginstellingen het minst vaak. Ook Achterhoek VO stemt de informatie in de jaarverslagen niet af. Deze organisatie is echter wel voornemens om vanaf 2019 de jaarrekening af te stemmen door een publieksversie te maken. Daarnaast stemt Achterhoek VO informatie op verschillende manieren af. Ten eerste door te investeren in relaties. Daarnaast worden scholen aangepast aan de wensen van de omgeving. Een derde manier is door scholen divers te laten zijn.

Ook de structuur van het contact heeft invloed op succesvolle horizontale verantwoording. De wettelijk verplichte contacten met medezeggenschapsraden zijn bij alle maatschappelijke ondernemingen beter vormgegeven dan de contacten met andere belanghebbenden. Woningcorporaties hebben in vergelijking met onderwijs- en zorginstellingen het vaakst structureel, regelmatig en ad hoc contact met medezeggenschapsorganen. De contacten van maatschappelijke ondernemingen met andere belanghebbenden zijn niet wettelijk verplicht, hierdoor is er weinig structureel, regelmatig of ad hoc contact met deze belanghebbenden. Achterhoek VO heeft vooral structureel contact met medezeggenschapsorganen. Jaarlijks wordt hetzelfde proces van verantwoording doorlopen. Mocht er een plotselinge gebeurtenis zijn dan is er zowel met medezeggenschapsorganen als met andere belanghebbenden ook ad hoc verantwoording.

Naast de structuur heeft ook het verantwoordingsmoment invloed op succesvolle horizontale verantwoording. Alle organisaties (waaronder Achterhoek VO) leggen vooraf verantwoording af, hierbij zijn geen verschillen gevonden. Woningcorporaties leggen vaker cyclisch verantwoording af dan de andere maatschappelijke sectoren. Bij cyclische verantwoording wordt de feedback van belanghebbenden op elk moment gebruikt om de organisatie te verbeteren. Cyclische verantwoording door Achterhoek VO is met

name impliciet. Door middel van de jaarverslagen leggen maatschappelijke ondernemingen achteraf verantwoording af. Geen enkele onderwijsorganisatie en maar twee zorginstellingen en woningcorporaties bespreken het jaarverslag met belanghebbenden. In het jaarverslag van Achterhoek VO is niet aangegeven dat er met belanghebbenden over gesproken wordt, maar uit de interviews is wel gebleken dat bestuur en belanghebbenden het jaarverslag bespreken.

Het laatste aspect zijn de kwalificaties van bestuurders. Hier wordt maar door enkele maatschappelijke ondernemingen aandacht aan besteed. In het jaarverslag benoemen zorgorganisaties deze kwalificaties minder vaak dan de woningcorporaties en zorginstellingen. Achterhoek VO benoemt deze kwalificaties niet in het jaarverslag. Belanghebbenden noemen wel verschillende eigenschappen die van invloed kunnen zijn op het succes van verantwoorden, namelijk: kennis van zaken, betrouwbaar, eerlijk, helder in uitlatingen, afspraken nakomen, openheid, luisteraar, oprechtheid, consistentie, leiderschap, integriteit en verantwoordelijkheid.

Naast aspecten die van invloed zijn op succesvolle horizontale verantwoording is ook gekeken naar de inhoud van verantwoording. De inhoud hangt samen met het afstemmen van informatie en het moment van verantwoorden. Zorgorganisaties besteedden, in vergelijking met woningcorporaties en onderwijsorganisaties (waaronder Achterhoek VO), weinig aandacht aan de financiële kengetallen. Ondanks dat Achterhoek VO wel aandacht besteed aan de kengetallen, zien de respondenten nog wel mogelijkheden voor verbetering. Ten eerste mogen de financiën voor een breder publiek toegankelijk worden gemaakt. Daarnaast mag er meer openheid komen over de algemene reserve van scholen. Naast de financiën besteedden de meeste organisaties aandacht aan: beleid, missie, visie, resultaten, kerntaak en de bredere maatschappelijke opdracht. Geen enkele respondent noemt de missie en visie als onderwerpen waarover verantwoord moet worden. De missie en de visie worden ook niet in alle jaarverslagen van Achterhoek VO besproken. De respondenten noemen wel andere onderwerpen waarover Achterhoek VO zou kunnen verantwoorden, zoals: welbevinden van het kind, schoolnabijheid, keuzevrijheid, accenten van scholen, personeelsbeleid, levenswijsheid en de bredere maatschappelijke opdracht.

Ook de andere elementen van de balanced scorecard zijn geanalyseerd. In de jaarverslagen is openheid over: bestuursmodel, aantal leden van het bestuur, Governancecodes, scheiding bestuur en toezicht en oordelen van klanten voor de diensten. Er wordt vaak informatie gegeven over medewerkers. Onder andere de tevredenheid, personeelsverloop, ziekteverzuim, kwalificaties, scholing en overplaatsingen komen in de jaarverslagen aan bod. Er wordt (bijna) geen aandacht besteed aan: vergoeding of opleiding bestuur en evenwicht tussen intern en extern toezicht. Er zijn hierbij geen noemenswaardige verschillen gevonden tussen de onderzochte maatschappelijke ondernemingen. Het jaarverslag van Achterhoek VO komt in grote mate overeen met de andere jaarverslagen. Er wordt in het jaarverslag van Achterhoek VO, in tegenstelling tot de meeste andere organisaties, niet weergegeven hoe klanten de diensten beoordelen, of

werknemers tevreden zijn en hoeveel van de docenten gekwalificeerd zijn. Deze gegevens zijn echter wel weergegeven in het sociale jaarverslag van Achterhoek VO (Achterhoek VO, 2018b).

Scholing van intern toezicht en bestuur komt in jaarverslagen van onderwijs- en zorginstellingen nauwelijks aan bod. Dit in tegenstelling tot scholing van bestuur en intern toezicht bij woningcorporaties. Bij woningcorporaties is scholing van bestuur en intern toezicht verplicht en wordt daarom ook in alle onderzochte jaarverslagen benoemd. Achterhoek VO is een uitzondering op de andere onderwijsinstellingen. In de jaarverslagen van Achterhoek VO wordt scholing van het bestuur wel genoemd. Ook onderzoeken kunnen van belang zijn om te leren. Het kunnen zowel zelfreflecties, wetenschappelijke onderzoeken als onderzoeken onder belanghebbenden zijn. Maatschappelijke ondernemingen geven weinig informatie over onderzoeken in hun jaarverslagen. Belanghebbenden zijn van betekenis om de organisatie te verbeteren en worden vaak gebruikt voor het opstellen van beleid. In veel jaarverslagen (waaronder die van Achterhoek VO) is onduidelijk welke feedback belanghebbenden hebben gegeven, wat gesprekken met belanghebbenden hebben opgeleverd en hoe horizontale verantwoording verbeterd kan worden.

Uit de analyse van de jaarverslagen en de interviews zijn enkele kritische noten van verantwoording naar voren gekomen. Ten eerste valt op dat de meeste jaarverslagen erg veel bladzijden bevatten. Hierdoor worden jaarverslagen weinig gelezen. Ook naar de verantwoording zelf mag kritisch gekeken worden. Over welke onderwerpen moet echt verantwoording afgelegd worden en wat is de administratieve last van deze verantwoording. Bovendien kan er een angst voor fouten ontstaan, omdat besturen het gevoel krijgen afgerekend te worden op het handelen.

Geconcludeerd kan worden, in antwoord op de vierde deelvraag, dat verantwoorden door maatschappelijke ondernemingen vooral plaatsvindt in gesprekken met prioritaire, interne en externe belanghebbenden. Deze gesprekken vinden met name structureel of regelmatig plaats, voorafgaand aan het maken van beleid. Wanneer verantwoording achteraf wordt afgelegd, is dit vaak door middel van het jaarverslag. De informatie in het jaarverslag wordt bij de meeste maatschappelijke ondernemingen niet aangepast aan de verschillen tussen belanghebbenden. Uit de jaarverslagenanalyse is gebleken dat woningcorporaties de informatie beter afstemmen, meer informatie en oordeelrelaties hebben, vaker structureel contact hebben en meer cyclisch verantwoord dan instellingen in de zorg en het onderwijs.

In antwoord op de vijfde deelvraag kan gesteld worden dat Achterhoek VO over verschillende onderwerpen verantwoording aflegt. Het legt verplicht verantwoording af over de financiën en de onderwijskwaliteit. Daarnaast zijn er verschillende onderwerpen waar Achterhoek VO over (zou moeten) verantwoord(en), zoals over schoolnabijheid, keuzevrijheid, accenten van scholen en personeelsbeleid. Er mag nog meer verantwoord worden over de toegevoegde waarde van het onderwijs en over de maatschappelijke opdrachten. Deze informatie wordt aan verschillende fora verantwoord. Er wordt onder andere verantwoording afgelegd aan de GMR, RvT, wethouders, ouders, leerlingen, andere schoolbesturen,

primair onderwijs, vervolgonderwijs, jeugdzorginstellingen, buurten en bedrijven. Aan verschillende fora kan volgens de respondenten nog meer verantwoording worden afgelegd. Onder andere ouders, leerlingen, medewerkers, basisonderwijs, vervolgonderwijs en burgers worden genoemd.

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de vierde en vijfde deelvraag. In het volgende hoofdstuk wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord en worden aanbevelingen voor Achterhoek VO gedaan.

5. Conclusie

In paragraaf 5.1. wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag. In paragraaf 5.2. worden aanbevelingen gedaan voor Achterhoek VO. In paragraaf 5.3. wordt gereflecteerd op het onderzoek.

5.1. Conclusie

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde als volgt: *‘Wat is de huidige staat van horizontaal verantwoorden van Achterhoek VO en hoe kan deze onderwijsstichting dat verbeteren?’*. Op basis van interviews en een jaarverslagenanalyse is vastgesteld wat de huidige staat van horizontaal verantwoorden door Achterhoek VO is. Verschillende aspecten zijn van invloed op succesvolle horizontale verantwoording. Onder andere de aard van de relatie tussen actor en forum, identificatie van belanghebbenden, afstemmen van informatie, het verantwoordingsmoment, de structuur van het contact en de kwaliteiten van bestuurders zijn van invloed op succesvolle horizontale verantwoording. Deze aspecten worden achtereenvolgens besproken.

Er is sprake van succesvolle horizontale verantwoording wanneer verantwoording bijdraagt aan draagvlak, leren en verbeteren en het afleggen van rekenschap. Ook de respondenten zien dat verantwoording bijdraagt aan draagvlak, leren en verbeteren en rekenschap afleggen. De respondenten zijn ook kritisch. Verantwoording kan leiden tot een grotere administratieve last. In overeenstemming met het rapport van Schram et al. (2015, pp. 23-25) zien respondenten dat er een angst voor fouten kan ontstaan, wanneer er geen vertrouwensrelatie tussen actor en forum is.

Het eerste aspect is de aard van de relatie tussen de actor en het forum. Zowel uit de jaarverslagen als uit de interviews komt naar voren dat er sprake is van een debatrelatie tussen Achterhoek VO en de GMR, RvT en wethouders. Met andere belanghebbenden is er in sommige situaties een debatrelatie en in andere situaties een informatierelatie. Deze debatrelatie moet behouden blijven en waar mogelijk uitgebreid worden. De debatrelatie geeft belanghebbenden de mogelijkheid om vragen te stellen aan het bestuur van Achterhoek VO (Schillemans, 2007, p. 73). Dit zorgt voor reflectie op het handelen en hier kan het bestuur van leren. De informatierelaties kan het bestuur nog uitbreiden tot debatrelaties door belanghebbenden meer mee te laten praten. Dat kan bijvoorbeeld in een dag voor belanghebbenden waarin ze op de hoogte worden gehouden van ontwikkelingen waarmee Achterhoek VO te maken krijgt. Daarnaast heeft Achterhoek VO geen oordeelrelaties. In een oordeelrelatie kan het forum het handelen van de actor beoordelen (Schillemans, 2007, p. 73). Dit kan in een gevraagd of ongevraagd advies. Uit de analyse is naar voren gekomen dat woningcorporaties de meeste relaties hebben met medezeggenschapsorganen en andere belanghebbenden. Mede doordat de bepalingen in de Governancecode woningbouw uitgebreider zijn. Achterhoek VO kan daarom een voorbeeld nemen aan de woningcorporaties om de aard van de relaties met belanghebbenden te optimaliseren. Daarnaast kan Achterhoek VO in een samenwerkingsovereenkomst vastleggen aan welke

belanghebbenden en over welke onderwerpen verantwoording wordt afgelegd. Naar voorbeeld van de woningcorporaties kan de frequentie van het contact en de rol van de belanghebbende (advies, instemming of ter info) worden vastgelegd. Dit kan bovendien overzichtelijk worden weergegeven in het jaarverslag, zodat ook voor andere belanghebbenden transparant is welke rol actor en forum hebben. Ook zou Achterhoek VO duidelijker kunnen maken wat de feedback van belanghebbenden is en welke acties naar aanleiding van de feedback zijn ondernomen. Tot slot zouden de verbeterpunten van contacten met belanghebbenden weergegeven kunnen worden.

Het tweede aspect is het identificeren van belanghebbenden. Een belanghebbende wordt beïnvloed door of kan invloed uitoefenen op het doel van de organisatie (Hooge & Helderma, 2008). De verschillende belanghebbenden moeten onderscheiden worden, omdat elke belanghebbende een ander belang heeft en er over andere informatie verantwoord moet worden (Faber & Budding, 2018, p. 5). Daarnaast heeft elke belanghebbende andere informatie om van buiten de organisatie naar binnen te brengen (Oude Vrielink et al., 2009). In het jaarverslag worden prioritaire en externe belanghebbenden expliciet benoemd. Interne belanghebbenden worden niet expliciet benoemd, maar worden wel vertegenwoordigd in de GMR. Door respondenten worden interne, externe en prioritaire belanghebbenden benoemd. Wat betreft belanghebbenden zijn er geen verschillen gevonden met andere organisaties. Toch kan het zinvol zijn om een stakeholderanalyse te doen. Hierdoor wordt aan alle belanghebbenden verantwoording afgelegd en er wordt zoveel mogelijk informatie meegenomen. Daarnaast zou de huidige horizontale verantwoording verbeterd kunnen worden. Onder andere aan ouders en leerlingen, docenten, basisonderwijs, vervolgonderwijs en burgers kan volgens respondenten nog uitgebreider verantwoord worden.

Het derde aspect is het afstemmen van informatie. Informatie wordt op verschillende manieren afgestemd. Door afstemmen van de informatie, begrijpen de belanghebbenden beter waar het over gaat. Om informatie goed af te stemmen moet Achterhoek VO weten welke informatie relevant is voor welke belanghebbende (Algemene Rekenkamer, 2008a, p. 32). Achterhoek VO stemt informatie af door te investeren in relaties, het aanpassen van scholen, diversiteit van scholen te waarborgen en een publieksversie van de jaarrekening te publiceren (vanaf 2019). Uit de analyse is gebleken dat woningcorporaties het vaakst informatie afstemmen. Voor ideeën zou daarom gekeken kunnen worden hoe andere organisaties, waaronder woningcorporaties en het primair onderwijs (PO-raad, 2019), het aanpakken.

Het vierde aspect is het verantwoordingsmoment. Verantwoording wordt vooraf en achteraf afgelegd via de begroting en het jaarverslag. Hier zijn geen verschillen tussen de organisaties gevonden en er zijn derhalve geen mogelijkheden voor Achterhoek VO om te leren van de andere maatschappelijke ondernemingen. Cyclische verantwoording vindt impliciet plaats, maar zou bijvoorbeeld bij het opstellen van het strategisch beleidsplan explicieter kunnen plaatsvinden. Zo kan de feedback van de belanghebbenden worden gebruikt om Achterhoek VO te verbeteren. Cyclische verantwoording vindt bij

twee woningcorporaties plaats. Er zou gekeken kunnen worden hoe deze woningcorporaties deze cyclische verantwoording aanpakken.

Het vijfde aspect dat van invloed is op succesvolle horizontale verantwoording is de structuur van verantwoording. Er is structureel contact met de belanghebbenden van Achterhoek VO. Mocht het noodzakelijk zijn is er ook ad hoc contact met belanghebbenden. Zoals genoemd is de structuur van het contact het best vormgegeven bij woningcorporaties. Doordat de structuur overzichtelijk is weergegeven in een tabel is duidelijk hoe vaak actor en forum contact hebben. Dit kan als inspiratiebron gebruikt worden.

Het laatste aspect dat van invloed is op succesvolle horizontale verantwoording is de kwaliteit van bestuurders. Leiderschap, integriteit en verantwoordelijkheid zijn hierbij van belang. De respondenten zien ook dat deze eigenschappen belangrijk zijn bij het afleggen van verantwoording. De respondenten benoemen daarnaast nog andere eigenschappen als kennis van zaken, consistentie en luisteraar. De bestuurders beschikken volgens de respondenten voldoende over deze eigenschappen. Hier zijn dus geen mogelijkheden voor verbetering.

Ook de inhoud van verantwoording is onderzocht. In vergelijking met de andere organisaties geeft Achterhoek VO weinig informatie over de missie, visie, ouder- en leerlingtevredenheid, tevredenheid van medewerkers en gekwalificeerd personeel. Naar voorbeeld van de andere maatschappelijke ondernemingen kan Achterhoek VO hier in het jaarverslag meer aandacht aan besteden. Bovendien zien respondenten graag meer aandacht voor de toegevoegde waarde van het onderwijs aan het leven, de maatschappelijke opdracht en de reflectie op de doelen. In vergelijking met andere organisaties is er veel aandacht voor zelfreflectie van het bestuur. Het is belangrijk om deze zelfreflectie te behouden. Het zou eventueel nog uitgebreid kunnen worden door actiepunten op te stellen waar Achterhoek VO nog wil verbeteren (zoals GGNet, 2018, p. 20). Ook financieel kan Achterhoek VO nog verbeteren. De jaarrekening kan compacter worden gemaakt, zodat het een groter publiek bereikt en daarnaast zou meer informatie over de algemene reserve gegeven kunnen worden. Bovendien is het belangrijk om kritisch te blijven op de inhoud. Moeten alle onderwerpen besproken worden? Wanneer het niet van belang is, kan het geschrapt worden. Dit zorgt voor een minder lijvig document, wat de leesbaarheid ten goede komt.

Naast de aspecten die van invloed zijn op succesvolle verantwoording zijn er ook andere punten naar voren gekomen waar de horizontale verantwoording van Achterhoek VO nog kan verbeteren. Ten eerste de zichtbaarheid en nabijheid van Achterhoek VO. Voor zowel burgers, ouders als medewerkers is Achterhoek VO een onzichtbare organisatie. Reden hiervoor is dat Achterhoek VO gezien kan worden als een holding, waarbij de uitvoer plaatsvindt op schoolniveau. De vraag is echter hoe erg deze onzichtbaarheid is. Mocht Achterhoek VO zichtbaarder willen zijn voor de omgeving dan zou dat op verschillende manieren kunnen. Een eerste manier om de zichtbaarheid te vergroten is het versturen van een nieuwsbrief naar de ouders. Ten tweede zou er gebruik gemaakt kunnen worden van sociale media om burgers op de hoogte te

houden. Verder zou er een bijeenkomst voor geïnteresseerden georganiseerd kunnen worden waar uitdagingen, waar Achterhoek VO mee te maken krijgt, naar voren kunnen komen. Tot slot zou een publieksversie van de jaarrekening en het jaarverslag gemaakt kunnen worden. Deze kan per mail verzonden worden aan onder andere de medewerkers, waardoor de zichtbaarheid van Achterhoek VO groter wordt.

Het eerste punt hangt samen met het tweede punt, namelijk de diversiteit van scholen. De autonomie en diversiteit van scholen van Achterhoek VO worden gezien als een groot goed. Deze diversiteit moet behouden blijven en de ouders en leerlingen moeten bewuster gemaakt worden van deze diversiteit. Hier kan het bestuur van Achterhoek VO, als overkoepelend orgaan, een belangrijke rol in spelen. Wanneer ouders en leerlingen voor een specifieke school gekozen hebben, kunnen rectoren de verantwoording van de specifieke school verzorgen.

5.2. Aanbevelingen voor Achterhoek VO

Naar aanleiding van voorgaande conclusies zijn voor Achterhoek VO enkele aanbevelingen opgesteld om de horizontale verantwoording te verbeteren.

1. Uit de analyse is gebleken dat woningcorporaties het bij horizontale verantwoording vaak beter doen dan de onderwijsinstellingen en zorgorganisaties. Daarom wordt aanbevolen om in gesprek te gaan met bestuurders van woningcorporaties en te kijken hoe woningcorporaties de jaarverslagen vormgeven. Ook wordt aangeraden om te kijken in de Governancecode van de woningbouw. Indirect wordt hiermee ook een aanbeveling voor de VO-raad gedaan. De Governancecode van de woningbouw lijkt te leiden tot betere horizontale verantwoording. Derhalve wordt voor de VO-raad aanbevolen om de Governancecode van het onderwijs nogmaals grondig te bekijken en inspiratie op te doen bij de Governancecode van de woningbouw.
2. Bij horizontale verantwoording is het belangrijk om te bepalen wie de belangrijkste belanghebbenden voor een organisatie zijn. Daarom wordt aangeraden dat Achterhoek VO een stakeholderanalyse uitvoert. Dit heeft twee voordelen. Er worden geen belanghebbenden gemist bij het afleggen van verantwoording. Daarnaast kunnen de belanghebbenden waardevol zijn, omdat ze input en feedback kunnen geven aan Achterhoek VO. Op basis hiervan kan Achterhoek VO zich verder ontwikkelen.
3. Ook de verantwoording aan belanghebbenden die al in beeld zijn bij het bestuur van Achterhoek VO kan verbeterd en uitgebreid worden. Bij verantwoording aan de volgende belanghebbenden zijn er ontwikkelkansen:
 - a. Ouders en leerlingen uit groep 8 van de basisscholen kunnen meer geïnformeerd worden over de diversiteit van middelbare scholen in de Achterhoek. Bovendien kunnen ouders meer betrokken worden bij het beleid.

- b. Medewerkers actief informeren over het bestaan van Achterhoek VO en over regelingen. Op de website is het onvoldoende. Ook docenten kunnen meer betrokken worden bij het beleid.
- c. Basisonderwijs en vervolgonderwijs. Wat mag verwacht worden van leerlingen die van de basisschool komen. Wat kan het vervolgonderwijs van leerlingen van Achterhoek VO verwachten en wat moet Achterhoek VO leerlingen meegeven.
- d. Burgers. De burgers betalen belasting. Communicatie over het belastinggeld kan nog beter.

Gebaseerd op de samenwerkingsovereenkomst van woningcorporaties wordt aanbevolen om voor elke groep belanghebbenden een overeenkomst op te stellen waarin is vastgelegd welke rol belanghebbenden hebben (advies, instemming en informatie), over welke onderwerpen en op welke momenten verantwoording wordt afgelegd. Dit kan weergegeven worden in een tabel in het jaarverslag. Deze overeenkomsten en tabel zorgen voor transparantie. De transparantie kan nog vergroot worden door feedback van belanghebbenden, acties naar aanleiding van deze feedback en mogelijkheden tot verbetering van horizontale verantwoording te duiden in het jaarverslag.

4. Aanbevolen wordt om, wanneer mogelijk, nog meer cyclisch te verantwoorden. Bij bijvoorbeeld het strategisch beleidsplan is het mogelijk om belanghebbenden in elke fase te betrekken en de feedback van deze belanghebbenden te gebruiken om te verbeteren. Ook het onderwijskundige beleid op schoolniveau zou meer cyclisch opgesteld kunnen worden.
5. Inhoudelijk wordt aanbevolen om meer te verantwoorden over de missie, visie, maatschappelijke opdracht, gekwalificeerd personeel en tevredenheid van ouders, leerlingen en docenten. Ook over de toegevoegde waarde van het onderwijs van Achterhoek VO zou meer verantwoord kunnen worden. Dit is mogelijk door bijvoorbeeld oud-leerlingen te benaderen en te enquêteren over de schoolcarrière en leerzame en minder leerzame vakken. Verder zou meer aandacht besteed kunnen worden aan de reflectie op de doelen en de verantwoording over de financiën en algemene reserve. Deze verantwoording zou vormgegeven kunnen worden in een publieksversie van de jaarrekening. Tot slot zou de inhoud kritisch bekeken kunnen worden. Moet over alle onderwerpen verantwoording afgelegd worden? Mocht dat niet het geval zijn, kunnen deze onderwerpen uit het jaarverslag gehaald worden om het een leesbaarder document te maken.
6. Achterhoek VO is een organisatie die erg open is over het bestuurlijk handelen. Om deze openheid meer te benutten wordt aangeraden om actiepunten op te stellen naar aanleiding van de zelfevaluatie.
7. Doordat Achterhoek VO niet zichtbaar is voor de omgeving, zijn belanghebbenden niet op de hoogte van Achterhoek VO en de diversiteit van scholen. Dat is niet vreemd, omdat Achterhoek VO een holding is en de uitvoer plaatsvindt op schoolniveau. Toch kan het zinvol zijn om de zichtbaarheid van Achterhoek VO te vergroten. Hierdoor kan de diversiteit, die kenmerkend is voor de scholen van Achterhoek VO, meer benut worden. De zichtbaarheid kan vergroot worden door het versturen van een

nieuwsbrief, door sociale media en door bijeenkomsten voor belanghebbenden te organiseren. Wanneer ouders en leerlingen gekozen hebben voor een specifieke school kunnen rectoren ingezet worden om verantwoording af te leggen. Het kan hierbij helpen om een jaarverslag op schoolniveau te publiceren, waarin verantwoording over het onderwijs wordt afgelegd.

5.3. Discussie

5.3.1. Theoretische discussie

Het onderzoek kent verschillende theoretische beperkingen. Ten eerste suggereert de literatuur enkel onafhankelijke variabelen die van invloed zijn op succesvolle horizontale verantwoording. In dit onderzoek is niet getoetst in hoeverre deze onafhankelijke variabelen bijdragen aan succesvolle horizontale verantwoording. Aanbeveling zou daarom zijn om met kwantitatief onderzoek te analyseren in hoeverre deze onafhankelijke variabelen bijdragen aan succesvolle horizontale verantwoording. Eveneens zou gekeken kunnen worden of er sprake is van interactie tussen de onafhankelijke variabelen, want dat is in dit onderzoek ook niet getoetst.

Naast de invloed van de onafhankelijke variabele op de afhankelijke variabele is in dit onderzoek niet gekeken naar de aspecten die onder een onafhankelijke variabele vallen. Bij de aard van de relatie wordt verwacht dat een debatrelatie en oordeelrelatie meer bijdragen aan reflectie van de bestuurder dan een informatierelatie, omdat respondenten hierbij de mogelijkheid hebben om feedback te geven. Dit kan leiden tot reflectie voor de organisatie en uiteindelijk tot leren en verbeteren. Bij de afstemming van de informatie wordt verwacht dat hoe beter de informatie wordt afgestemd (dus zowel presentatie, hoeveelheid en inhoud), hoe meer belanghebbenden begrijpen. Dit zorgt voor draagvlak en leidt ertoe dat de actor meer informatie verkrijgt, omdat het forum beter begrijpt waar het over gaat (Schillemans, 2007, p. 275). Bij het verantwoordingsmoment en de structuur van verantwoorden wordt verwacht dat wanneer belanghebbenden vaker worden betrokken er meer draagvlak ontstaat. Ook wordt verwacht dat vooraf verantwoorden meer effect heeft dan achteraf verantwoorden, omdat de afschrikwekkende werking van vooraf verantwoorden groter is dan het correctieve vermogen van achteraf verantwoorden (Schillemans, 2007, p. 77). Tot slot wordt verwacht dat hoe meer eigenschappen bestuurders hebben, hoe beter de horizontale verantwoording is. Bestuurders moeten dus beschikken over leiderschap, integriteit en een verantwoordelijkheidsgevoel. In huidig onderzoek is niet gekeken naar deze aspecten. In vervolgonderzoek zouden deze verwachtingen nader getoetst kunnen worden.

Horizontale verantwoording is een actueel onderwerp. Er wordt veel gepubliceerd over het onderwerp en het is nog in ontwikkeling. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een bericht op de website van de VO-raad op 5 maart 2019 waarin plannen voor een vervolgonderzoek worden aangekondigd. Sinds het begin van het onderzoek kan nieuwe informatie verschenen zijn over aspecten die bijdragen aan succesvolle

horizontale verantwoording. Deze aspecten zijn niet meegenomen, omdat ergens een grens getrokken moet worden. Naast nieuwe onderzoeken is het bovendien onbekend of alle literatuur over horizontale verantwoording is meegenomen. In dit onderzoek zijn vooral publicaties van Nederlandse auteurs gebruikt. In vervolgonderzoek zou ook naar publicaties uit andere landen gekeken kunnen worden.

5.3.2. Methodologische discussie

Naast theoretische beperkingen kent het onderzoek ook methodologische beperkingen. Een eerste methodologische beperking is de kleine hoeveelheid geïnterviewden. In totaal zijn er zes interviews gehouden, hoewel dit de betrokkenen zijn die het meest weten over horizontale verantwoording door Achterhoek VO wordt aanbevolen om in vervolgonderzoek meer interviews met betrokkenen te houden.

Een tweede beperking is dat alleen respondenten van Achterhoek VO zijn benaderd. Dit kan tot gevolg hebben dat er een eenzijdig beeld ontstaat. Aanbeveling zou daarom zijn om in vervolgonderzoek ook interviews te houden met betrokkenen van andere maatschappelijke ondernemingen. Ook omdat het jaarverslag van een maatschappelijke ondernemingen een momentopname is en niet alle informatie over horizontale verantwoording van een organisatie is weergegeven. Door interviews met betrokkenen van deze ondernemingen, kan een beter beeld van horizontale verantwoording worden verkregen.

Een derde beperking is dat het onduidelijk is in hoeverre burgers meer behoefte hebben aan informatie over Achterhoek VO. Daarom wordt aanbevolen om naast de interviews met de betrokkenen binnen een organisatie ook met burgers in gesprek te gaan. Hierdoor kan onderzocht worden of er daadwerkelijk behoefte is aan informatie vanuit Achterhoek VO.

Een vierde beperking is dat in het onderzoek alleen maar gekeken is naar organisaties in de Achterhoek, Liemers en Twente. Door alleen organisaties uit de Achterhoek, Liemers en Twente te onderzoeken is het mogelijk om een vergelijking te maken tussen de maatschappelijke ondernemingen. Kanttekening hierbij is wel dat er in de Achterhoek minder nadruk ligt op verantwoordden dan in het westen van Nederland (Bestuur Achterhoek VO, persoonlijke communicatie, 10 mei 2019). Dit kan gevolgen hebben voor de uitkomsten van het onderzoek. Aanbeveling zou daarom zijn om in vervolgonderzoek ook organisaties uit het westen van Nederland te betrekken, zodat eventuele vertekening van de resultaten wordt uitgesloten.

Een laatste beperking van het onderzoek is dat de jaarverslagen zijn gecodeerd door één codeur. Door meerdere codeurs te laten coderen, had de betrouwbaarheid van het onderzoek verhoogd kunnen worden.

6. Referenties

- Aedes & VTW. (2015). *Governancecode Woningcorporaties*. Verkregen op 29-3-2019, van <https://www.aedes.nl/artikelen/bedrijfsvoering/governance-en-integriteit/Governancecode/Governancecode-woningcorporaties.html>.
- Algemene Rekenkamer. (2008a). *Kaders voor toezicht en verantwoording. Uitgangspunten, redeneerlijnen en handreikingen van de Algemene Rekenkamer*. Den Haag: Ando bv.
- Algemene Rekenkamer. (2008b). *Goed bestuur in uitvoering. De praktijk van onderwijsinstellingen, woningcorporaties, zorgorganisaties en samenwerkingsverbanden*. Den Haag: Ando bv.
- Almqvist, R., Grossi, G., Helden, G. J. van., & Reichard, C. (2013). Public sector governance and accountability. *Critical Perspectives on Accounting*, 24(7-8), 479-487.
- Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Verkregen op 25-4-2019, van <http://radboud.bibliotheek.budh.nl.ru.idm.oclc.org/boek/9789059319271/>.
- Bossert, J. (2002). Good Governance: de leidraad voor goed bestuur en management. *Overheidsmanagement*, 9, 244-248.
- Bovens, M., Goodin, R. E., & Schillemans, T. (2014). Public accountability. In M. Bovens, R.E. Goodin, & T. Schillemans (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (pp. 1-22). Oxford: Oxford University Press.
- Bovens, M.A.P., & Hart, P. 't. (2005). Publieke verantwoording: zegen en vloek. In W. Bakker en K. Yesilkagit (Eds.), *Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken* (pp. 245-264). Amsterdam: Boom.
- BOZ. (2017). *Governancecode Zorg*. Verkregen op 29-3-2019, van <https://www.Governancecodezorg.nl/>.
- Brandsen, T., Donk, W. van de., & Putters, K. (2005). Griffins or chameleons? Hybridity as a permanent and inevitable characteristic of the third sector. *Intl Journal of Public Administration*, 28, 749-765.
- Brandsen, T., Helderma, J. K., & Honingh, M. E. (2010). *Maatschappelijke verantwoording en beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden: een onderzoek naar de praktijk van de Governancecode Woningcorporaties*. Verkregen op 31-3-2019, van <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/86956>.
- DUO. (2018). *Toelichtende Brochure Jaarverslag Onderwijs*. Verkregen op 15-4-2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/05/21/brochure-richtlijn-jaarverslag-onderwijs>.
- DUO. (2019). *Adressen bevoegde gezagen vo*. Verkregen op 23-5-2019, van https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/vo/adressen/adressen-vo-3.jsp.
- Ecorys. (2012). *Doelmatigheidsbesef in het onderwijs. Case studies in het po en vo*. Rotterdam: Ecorys.
- Faber, A. S. C., & Budding, G. (2018). *Innovatie in Publieke Verantwoording*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Fassin, Y. (2009). The stakeholder model refined. *Journal of Business Ethics*, 84(1), 113-135.
- Field, A. (2013). *Discovering statistics using IBM SPSS statistics*. Londen: Sage.
- Goodijk, R. (2015). *Van afvinken naar aanspreekbaarheid: over deugdelijke governance in de semipublieke sector. Oratie*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Grigoroudis, E., Orfanoudaki, E., & Zopounidis, C. (2012). Strategic performance measurement in a healthcare organisation: A multiple criteria approach based on balanced scorecard. *Omega*, 40(1), 104-119.
- Honingh, M., Ehren, M., & Montfort, C. van. (2018). Het vernieuwde toezicht in het onderwijs. *Bestuurskunde*, 27, 19-29.
- Honingh, M. E., & Genugten, M. L. van. (2014). *Monitorstudie goed onderwijsbestuur in het VO*. Nijmegen: Instituut voor Management Research.
- Honingh, M. E., Genugten, M. L. van., Thiel, S. van., & Blom, R. (2018). Do boards matter? Studying the relation between school boards and educational quality. *Public Policy and Administration*, 0(0), 1-19.

- Honingh, M. E., Ruiter, M. N., & Thiel, S. van. (2017). *Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs-Nederlands exceptionalisme?* Nijmegen: Instituut voor Management Research.
- Hooge, E. (2013). *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Oratie. Verkregen op 12-3-2019, van http://www.onderwijsbestuurdersvereniging.nl/wp-content/uploads/2017/01/Oratie_edith_hooge.pdf.
- Hooge, E.H., Janssen, S.K., Look, K. van., Moolenaar, N. & Slegers, P. (2015). *Bestuurlijk vermogen in het primair onderwijs. Mensen verbinden en inhoudelijk op een lijn krijgen om adequaat te sturen op onderwijskwaliteit*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- Hooge, E., & Helderma, J. K. (2008). Klant en overheid koning. Over toezicht en meervoudige verantwoording door maatschappelijke ondernemingen. *Bestuurskunde*, 3, 95-104.
- IBM Corp. (2019). IBM SPSS statistics for windows, Version 26.0. Armonk, NY: IBM Corp.
- Inspectie van het Onderwijs. (2016). *Verantwoording over goed bestuur in het funderend onderwijs*. Verkregen op 2-4-2019, van <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2016/11/24/verantwoording-over-goed-bestuur-in-het-funderend-onderwijs>.
- Inspectie van het Onderwijs. (2018a). *Functionele scheiding van bestuur en toezicht in de praktijk*. Verkregen op 22-3-2019, van <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/themarapporten/2018/09/28/functionele-scheiding-van-bestuur-en-toezicht-in-de-praktijk>.
- Inspectie van het Onderwijs. (2018b). *Financiële staat van het onderwijs. 2017*. Verkregen op 22-3-2019, van <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2018/12/03/de-financiele-staat-van-het-onderwijs-2017>.
- Inspectie van het Onderwijs. (2019). De Staat van het Onderwijs. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (z.d.). *Indicatoren*. Verkregen op 21-3-2019, van <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderwijsresultatenmodel-vo/indicatoren>.
- Janssens, F. J. G., & Noorlander, C. W. (2010). Goed onderwijsbestuur: inleiding en aanleiding. In F.J.G. Janssens & C. W. Noorlander (Eds.), *Goed Onderwijsbestuur: Opstellen over een nieuwe besturingsfilosofie van het onderwijs* (pp. 13-29). Den Haag: Boom Lemma.
- Kaplan, R.S. (2001). Strategic performance measurement and management in nonprofit organizations. *Nonprofit Management & Leadership*, 11(3), 353-370.
- Kaplan, R.S., & Norton, D.P. (1992). The balanced scorecard. Measures that drive performance. *Harvard Business Review*, 70(1), 71-79.
- Kaplan, R.S., & Norton, D.P. (1996). Linking the balanced scorecard to strategy. *California Management Review*, 39(1), 51-79.
- Klarus, R., & Vijlder, F. de. (2010). Goed onderwijs kan niet zonder goed bestuur, maar wat is goed bestuur? In R. Klarus en F. de Vijlder (Eds.), *Wat is goed onderwijs?* (pp. 203-216). Amsterdam: Boom uitgevers Amsterdam.
- Leek, M. (2018). *Contact met de achterban in de medezeggenschap: formele en functionele relatie*. Verkregen op 21-5-2019, van <http://www.onderwijsconsument.nl/contact-met-achterban-de-medezeggenschap-formele-en-functionele-relatie/>.
- Leeuwen, W.D. van. (2005). Publieke verantwoording door maatschappelijke ondernemingen. Het fundament ligt in de wijk. *Bestuurskunde*, 14(1), 41-46.
- Mashaw, J. L. (2014). Accountability and Time. In M. Bovens, R.E. Goodin, & T. Schillemans (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (pp. 574-588). Oxford: Oxford University Press.
- Montfort, C. J. van., Brandsen, T., & Est, D. van. (2005). Verantwoording, interactie en governance: leren van het bedrijfsleven? *Bestuurskunde*, 14(1), 9-15.
- Oberon. (2007). *Pilotproject horizontale verantwoording VO. Eindrapportage*. Utrecht: Sardes en Oberon.
- Onderwijsraad. (2018). *Inzicht en verantwoording van onderwijsgeld. Naar meer eenvoudige bekostiging en betere verantwoording van besteding van publieke middelen*. Den Haag: Drukkerij Excelsior.

- Oude Vrielink, M., Schillemans, T., Brandsen, T., & Hout, E. J. (2009). Verantwoording in de praktijk: een empirisch onderzoek in de sectoren wonen, zorg en onderwijs. *Bestuurskunde*, 4, 80-91.
- PO-raad. (2019). *Het jaarverslag gevangen in een pakkend A3*. Verkregen op 12-7-2019, van <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/het-jaarverslag-gevangen-in-een-pakkend-a3>.
- Rijksoverheid. (2018). *Onderwijs in cijfers. Voortgezet onderwijs*. Verkregen op 11-3-2019, van <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/vo>.
- Rijksoverheid. (z.d.a.). *Toezicht en verantwoording in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. Verkregen 1-4-2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/toezicht-en-verantwoording-in-het-onderwijs>.
- Rijksoverheid. (z.d.b.). *Doelen passend onderwijs*. Verkregen 20-5-2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/doelen-passend-onderwijs>.
- Sagasser, I., & Wolters, J. (2010). *Opbrengstgericht stakeholdersbeleid. Handreiking voor besturen primair onderwijs*. 's-Hertogenbosch: KPC groep.
- Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsoperaties*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Schram, J., Steen, M. van der., Twist, M. van., Yperen, T. van. (2015). *Publieke verantwoording in de jeugdhulp: Een handboek voor praktisch houvast*. Den Haag: NSOB.
- Steyaert, J., & Biggelaar, T. van den. (2008). *Eigentijds verantwoorden in de sociale sector: van zakelijker naar beter*. Eindhoven: Fontys Hogescholen.
- Thiel, S. van. (2007). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ministers van Onderwijs. (2018). *Versterking verantwoording van en inzicht in onderwijsgeld*. Kamerstukken II 2018, 35000-VIII, nr. 11. Den Haag: SDU.
- VO-raad (2015). *Code goed onderwijsbestuur VO*. Utrecht: VO-raad.
- VO-raad. (2016). *De vo-sector in cijfers*. Verkregen op 11-3-2019, van <https://www.vo-raad.nl/artikelen/vo-sector-in-cijfers>.
- VO-raad. (2018). *95% van de schoolbesturen in het VO publiceert het jaarverslag*. Verkregen op 8-4-2019, van <https://www.vo-raad.nl/nieuws/95-van-de-schoolbesturen-in-het-vo-publiceert-het-jaarverslag>.
- VO-raad. (2019). *Voortgezet onderwijs aan de slag met verantwoording*. Verkregen op 14-3-2019, van <https://www.vo-raad.nl/nieuws/vo-raad-voortgezet-onderwijs-aan-de-slag-met-verantwoording>.
- VO-raad (z.d.). *Scholen op de kaart*. Verkregen op 2-5-2019, van <https://www.scholenopdekaart.nl/>.
- Zwieten M. van., & Willems D. (2007). Waardering van kwalitatief onderzoek. In: P. Lucassen, & T. Hartman (Eds.), *Kwalitatief onderzoek. Huisarts en Wetenschap* (pp. 111-121). Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

7. Jaarverslagen

- Achterhoek VO. (2016). *Jaarverslag 2015*. Verkregen op 20-05-2019, van <https://www.achterhoekvo.nl/Downloads/Archief/page.aspx/141>.
- Achterhoek VO. (2017). *Jaarverslag 2016*. Verkregen op 20-05-2019, van <https://www.achterhoekvo.nl/Downloads/Archief/page.aspx/141>.
- Achterhoek VO. (2018a). *Jaarverslag 2017*. Verkregen op 20-05-2019, van <https://www.achterhoekvo.nl/Downloads/Archief/page.aspx/141>.
- Achterhoek VO. (2018b). *Sociaal jaarverslag 2017*. Verkregen op 20-05-2019, van <https://www.achterhoekvo.nl/sociaaljaarverslag2017/Sociaal-jaarverslag-2017.pdf>.
- Azora. (2018). *Jaarverslag 2017*. Verkregen op 20-05-2019, van <https://www.azora.nl/over-ons/organisatie-kerngegevens/>.
- Carmelcollege. (2018). *Jaarverslag 2017*. Verkregen op 20-05-2019, van <https://carmel.nl/nieuws/nieuws-en-publicaties/jaarverslag-2017#.XQijxYgzY2w>.
- De Woonplaats. (2018). *Jaarverslag 2017*. Verkregen op 20-05-2019, van <https://www.dewoonplaats.nl/over-ons/Jaarverslag/>.
- Estinea. (2018). *Jaarverslag 2017*. Verkregen op 20-05-2019, van <https://www.estinea.nl/nieuws/nieuwsarchief-2018/jaardocument-2017-beschikbaar.aspx>.
- GGNet. (2018). *Jaarverslag 2017*. Verkregen op 20-05-2019, van <https://ggnet.nl/over-ggnet>.
- Het Assink Lyceum. (2018). *Jaarverslag 2017*. Verkregen op 20-05-2019, van <https://www.hetassink.nl/jaarverslag>.
- Marga Klompé. (2018). *Jaarverslag 2017*. Verkregen op 20-05-2019, van <https://www.margaklompe.nl/over-ons/jaarverslagen-nl/>.
- Plavei. (2018). *Jaarverslag 2017*. Verkregen op 20-05-2019, van <https://www.plavei.nl/jaarverslagen/>.
- Prowonen. (2018). *Jaarverslag 2017*. Verkregen op 20-05-2019, van <https://www.prowonen.nl/over-prowonen/organisatie/verantwoording/>.
- Quadraam. (2018). *Jaarverslag 2017*. Verkregen op 20-05-2019, van <https://www.quadraam.nl/over-quadraam/downloads>.
- Sité. (2018). *Jaarverslag 2017*. Verkregen op 20-05-2019, van <https://www.swd.nl/over-site/organisatie/verantwoording/>.
- Staringcollege. (2018). *Jaarverslag 2017*. Verkregen op 20-05-2019, van <https://www.staring.nl/Organisatie/Onzeschool.aspx>.
- VSNON. (2018). *Jaarverslag 2017*. Verkregen op 20-05-2019, van <https://www.vsnon.nl/29/documenten/algemene-documenten.html>.
- Wonion. (2018). *Jaarverslag 2017*. Verkregen op 20-05-2019, van <https://www.wonion.nl/over-wonion/organisatie/verantwoording/>.
- Zozijn. (2018). *Jaarverslag 2017*. Verkregen op 20-05-2019, van <https://www.zozijn.nl/over-zozijn/jaarverslag-kwaliteitsrapport>.

Bijlage A

Interview bestuur/Raad van Toezicht

Begroeten

Voorstellen

Inleidende tekst: Mijn onderzoek gaat over horizontale verantwoording door Achterhoek VO. Ik onderzoek waar de mogelijkheden liggen voor Achterhoek VO om deze verantwoording te verbeteren. Verantwoording kan op verschillende manieren. Er kan alleen informatie worden verstrekt door Achterhoek VO aan belanghebbenden, maar verantwoording kan ook betekenen dat er een gesprek plaatsvindt met belanghebbenden waarbij belanghebbenden feedback kunnen geven en Achterhoek VO deze feedback gebruikt om de organisatie te verbeteren. Verantwoording kan bijvoorbeeld aan de Raad van Toezicht, GMR en de MR. Het kan formeel zijn, maar ook informeel plaatsvinden. Ik zal verschillende vragen stellen over verantwoording om te kijken waar voor Achterhoek VO de mogelijkheden liggen om te verbeteren.

Anonimiteit

Opname van het interview

Verantwoorden door Achterhoek VO

Hoe legt Achterhoek VO verantwoording af? (bijv. via jaarverslagen, nieuwsbrieven, gesprekken)

- Is dat volgens u voldoende of ziet u nog kansen die Achterhoek VO zou moeten pakken? (informatierelatie, debatrelatie en oordeelrelatie)

Een manier om te verantwoorden is door middel van een begroting of het jaarverslag. Waar zou het jaarverslag volgens u nog kunnen verbeteren? (afnemersperspectief, intern proces perspectief, leer- en groei perspectief)

- Gaat u/het bestuur met belanghebbenden in gesprek over het jaarverslag?
 - o Wat leveren deze gesprekken op voor Achterhoek VO?
 - o Is er van tevoren een doel vastgesteld voor deze gesprekken?

Bij verantwoording kunt u nadenken over de momenten van verantwoorden. Verantwoording kan voor het handelen, maar ook na het handelen worden afgelegd. Op welke momenten legt Achterhoek VO verantwoording af? (gesloten cyclus, voor, tijdens of na het handelen)

- Zijn dat de juiste momenten of zou er op andere momenten ook verantwoord moeten worden? Wanneer dan?

Bij verantwoording kunt u ook nadenken over de frequentie. Als u denkt aan verantwoording door Achterhoek VO vindt u dat dat meer structureel moet zijn of juist na een bepaalde gebeurtenis? (ad hoc, regelmatig, structureel)

Verantwoording kan aan verschillende belanghebbenden worden afgelegd. Aan welke belanghebbenden legt Achterhoek VO verantwoording af? (prioritair, intern of extern)

- Zijn dat ook de belangrijkste belanghebbenden voor Achterhoek VO of denkt u dat er verantwoording aan meer belanghebbenden moet worden afgelegd?
- Belanghebbenden kunnen verschillend zijn. Hoe gaat Achterhoek VO om met de verschillen tussen belanghebbenden? (presentatie, hoeveelheid, inhoud en samenhang informatie)

Alleen voor het bestuur: Naast dat u informatie verstrekt aan de belanghebbenden, zal u in gesprekken ook feedback terugkrijgen van deze belanghebbenden. Wat doet u met de feedback en oordelen van belanghebbenden?

- Maakt u voldoende gebruik van deze feedback of ziet u nog verbetermogelijkheden?
- De mening van belanghebbenden horen, kan een doel zijn om in gesprek te gaan met belanghebbenden. Heeft u van te voren een doel met deze gesprekken?
 - o Heeft u naderhand helder wat de gesprekken met de belanghebbenden hebben opgeleverd?

Alleen voor de Raad van Toezicht: Als lid van de Raad van Toezicht krijgt u informatie over Achterhoek VO. U heeft waarschijnlijk een mening over deze informatie. Heeft u het gevoel dat uw mening er ook mag zijn? Wordt u voldoende gehoord?

- Waar blijkt dat volgens u uit?

Naast verantwoordden aan verschillende belanghebbenden kan ook over verschillende onderwerpen verantwoord worden. Over welke onderwerpen legt (u als/het) bestuur verantwoording af? (Financiën, algemene aspecten, primaire en secundaire doelen)

- Zijn er nog onderwerpen waar momenteel geen verantwoording over wordt afgelegd, maar waarvan u vindt dat er toch verantwoording over afgelegd moet worden?
- Zijn er ook onderwerpen waar niet over verantwoord hoeft te worden en waarover toch verantwoording wordt afgelegd?

Alleen voor de Raad van Toezicht: Er is een bepaalde balans bij het afleggen van verantwoording. Er hoeft niet over alle onderwerpen verantwoord te worden, maar u moet ook niet te weinig informatie krijgen. Als u Achterhoek VO vergelijkt met andere organisaties die verantwoording afleggen. Hoe doet Achterhoek VO het in vergelijking met deze andere organisaties?

Het afleggen van verantwoording kan effecten hebben voor de organisatie. Wat zijn de effecten van verantwoording voor Achterhoek VO? (draagvlak, rekenschap, leren en verbeteren)

Bij geloofwaardige verantwoording kan de bestuurder een rol spelen. Welke eigenschappen heeft een bestuurder die geloofwaardig verantwoording af kan leggen volgens u? (leiderschap, integriteit, verantwoordelijkheid)

- Heeft u het gevoel dat de eigenschappen die u heeft genoemd voldoende worden ingezet door u/de bestuurder?

Over het algemeen. Waar kan Achterhoek VO volgens u verbeteren bij het afleggen van verantwoording? (afnemersperspectief, intern proces perspectief, leer- en groei perspectief)

Heeft u nog andere opmerkingen?

Einde interview

Bedankt voor meewerken. De gegevens van het interview worden gebruikt voor mijn scriptie. Deze scriptie heeft als doel om te kijken hoe Achterhoek VO verantwoording kan verbeteren.

Bijlage B

Interview andere respondenten

Begroeten

Voorstellen

Inleidende tekst: Mijn onderzoek gaat over horizontale verantwoording door Achterhoek VO. Ik onderzoek waar de mogelijkheden liggen voor Achterhoek VO om deze verantwoording te verbeteren. Verantwoording kan op verschillende manieren. Er kan alleen informatie worden verstrekt door Achterhoek VO aan belanghebbenden, maar verantwoording kan ook betekenen dat er een gesprek plaatsvindt met belanghebbenden waarbij belanghebbenden feedback kunnen geven en Achterhoek VO deze feedback gebruikt om de organisatie te verbeteren. Verantwoording kan bijvoorbeeld aan de Raad van Toezicht, GMR en de MR. Het kan formeel zijn, maar ook informeel plaatsvinden. Ik zal verschillende vragen stellen over verantwoording om te kijken waar voor Achterhoek VO de mogelijkheden liggen om te verbeteren.

Als u de vraag niet begrijpt of niet wil antwoorden dan kan u dat aangeven.

Anonimiteit

Opname van het interview

Algemene vragen

Wie bent u en wat doet u in het dagelijks leven?

Hoe bent u betrokken bij Achterhoek VO?

Verantwoorden door Achterhoek VO

Als u kijkt naar Achterhoek VO, hoe legt Achterhoek VO volgens u verantwoording af? (bijv. via jaarverslagen, nieuwsbrieven, gesprekken)

- Zouden daar andere vormen van verantwoording bij moeten? Heeft u nog ideeën over kansen die Achterhoek VO zou moeten pakken? (informatierelatie, debatrelatie, oordeelrelatie)

Een manier van verantwoorden is door middel van een begroting of het jaarverslag. Het jaarverslag is verplicht en kan een manier zijn voor Achterhoek VO om met belanghebbenden in gesprek te gaan. Leest u het jaarverslag?

- Zo ja: wat vindt u van het jaarverslag? Wat zou er volgens u beter kunnen? (afnemersperspectief, intern proces perspectief, leer- en groei perspectief)
- Nee: waarom niet?
- Heeft u met het bestuur gesprekken over het jaarverslag?
 - o Wat leveren deze gesprekken volgens u op?

Bij verantwoording kunt u nadenken over de momenten van verantwoorden. Verantwoorden kan bijvoorbeeld voor het handelen, maar kan ook achteraf. Op welke momenten legt Achterhoek VO verantwoording af? (gesloten cyclus, voor, tijdens of na het handelen)

- Zijn dat de juiste momenten of zou er op andere momenten ook verantwoord moeten worden? Wanneer dan?

Bij verantwoording kunt u ook nadenken over de frequentie. Als u denkt aan verantwoording zou dat dan bijvoorbeeld structureel moeten zijn of juist na een bepaalde gebeurtenis? (ad hoc, regelmatig, structureel)

Verantwoording kan aan verschillende belanghebbenden worden afgelegd. Aan welke belanghebbenden vindt u dat er verantwoording moet worden afgelegd? (prioritair, intern of extern)

- Welke belanghebbenden worden nog gemist bij het afleggen van verantwoording?

Naast verantwoording aan verschillende belanghebbenden kan ook over verschillende onderwerpen verantwoord worden. Welke onderwerpen zijn relevant bij het afleggen van verantwoording? (Financiën, algemene aspecten, primaire en secundaire doelen)

- Krijgt u ook voldoende informatie over deze onderwerpen of zijn er onderwerpen waar u nog meer informatie over zou willen ontvangen?
- Zijn er ook onderwerpen waar u informatie over krijgt, maar waar u eigenlijk geen behoefte aan heeft?
- Moet elke belanghebbende over dezelfde onderwerpen geïnformeerd worden of moet er volgens u onderscheid gemaakt worden tussen belanghebbenden?
 - o Hoe zou dat volgens u het beste kunnen? (presentatie, hoeveelheid, inhoud en samenhang)

Als (Lid van de GMR/ Wethouder) krijgt u informatie over Achterhoek VO. U heeft waarschijnlijk een mening over deze informatie. Heeft u het gevoel dat uw mening er ook mag zijn? Wordt u voldoende gehoord?

- Waar blijkt dat volgens u uit?

Het afleggen van verantwoording kan ook effecten hebben voor Achterhoek VO. Wat zijn volgens u de effecten van verantwoording voor Achterhoek VO? (draagvlak, rekenschap, leren en verbeteren)

Bij geloofwaardige verantwoording kan ook de bestuurder een rol spelen. Welke eigenschappen heeft een bestuurder die geloofwaardig verantwoording af kan leggen volgens u? (leiderschap, integriteit, verantwoordelijkheid)

- Heeft u het gevoel dat de kwalificaties die u heeft genoemd ook voldoende worden ingezet door de bestuurders van Achterhoek VO?

Er is een bepaalde balans bij het afleggen van verantwoording. Er hoeft niet over alle onderwerpen verantwoord te worden, maar u moet ook niet te weinig informatie krijgen. Als u Achterhoek VO vergelijkt met andere organisaties die verantwoording afleggen. Hoe doet Achterhoek VO het in vergelijking met deze andere organisaties?

Over het algemeen. Waar kan Achterhoek VO volgens u verbeteren bij het afleggen van verantwoording? (afnemersperspectief, intern proces perspectief, leer- en groei perspectief)

Heeft u nog andere opmerkingen?

Einde interview

Bedankt voor meewerken. De gegevens van het interview worden gebruikt voor mijn scriptie. Deze scriptie heeft als doel om te kijken hoe Achterhoek VO verantwoording kan verbeteren.

Bijlage C

Respondenten en interviewdata

Bestuurder	14 juni 2019
Voorzitter van de Raad van Toezicht	25 juni 2019
Ex-wethouder	27 juni 2019
Voorzitter GMR	21 juni 2019
Ouder uit GMR	2 juli 2019
Docent uit GMR	9 juli 2019

Bijlage D
Methode van coderen

Tabel 15
Methode van coderen

(Sub)-dimensie	Indicator	Begrip
De financiën van een maatschappelijke onderneming	Er is een pagina met financiële kengetallen	a. Kengetallen
Aard relatie van bestuur met medezeggenschapsorganen	a. Informatierelatie b. Debatrelatie c. Oordeelrelatie	a. MRinformatie b. MRdebat c. MRoordeel
Aard relatie van bestuur met andere belanghebbenden (uitgezonderd RvT)	a. Informatierelatie b. Debatrelatie c. Oordeelrelatie	a. ABinformatie b. ABdebat c. ABoordeel
Structuur van contactmomenten	a. MR Ad hoc b. MR Regelmatig c. MR Structureel d. AB Ad hoc e. AB Regelmatig f. AB Structureel	a. MRAdhoc b. MRRegelmatig c. MRStructureel d. ABAdhoc e. ABRegelmatig f. ABStructureel
Besturen gaan in gesprek met belanghebbenden	a. Het jaarverslag wordt met belanghebbenden besproken b. Er is in het jaarverslag weergegeven over welke onderwerpen besturen gesprekken hebben met belanghebbenden	a. JVbelanghebbenden b. AObelanghebbenden
Er wordt onderscheid gemaakt tussen belanghebbenden	a. Prioritaire belanghebbenden b. Interne belanghebbenden c. Externe belanghebbenden	a. PB b. IB c. EB
Verantwoording wordt ... afgelegd	a. Cyclisch b. Vooraf c. Tijdens d. Achteraf	a. Cyclisch b. Vooraf c. Tijdens d. Achteraf
De informatie wordt afgestemd op de belanghebbende	a. Afstemmen presentatie b. Afstemmen hoeveelheid c. Afstemmen inhoud d. Samenhang duiden e. Er is een publieksversie van het jaarverslag f. Aantal muisklikken waarin jaarverslag te bereiken is op de website van de organisatie	a. AP b. AH c. AI d. SD e. Publieksversie f. Muisklikken
Klanten hebben mogelijkheden om de diensten te beoordelen (aard relatie)	a. Klanten kunnen de diensten beoordelen met een cijfer b. Klanten kunnen op een andere manier een waardeoordeel uitspreken	a. Cijfersklanten b. Waardeoordeelklanten
Klanten hebben de mogelijkheid een klacht in te dienen (aard relatie)	a. Maatschappelijke onderneming benoemt het aantal klachten b. Aanwezigheid vertrouwenspersoon/	a. Aantalkl b. Vertrouwenspersoon c. Aantalopgelostekl

	klachten-functionaris binnen maatschappelijke onderneming	
	c. Maatschappelijke onderneming benoemt aantal opgeloste klachten	
De kwaliteit van de diensten van de maatschappelijke organisatie worden geanalyseerd	a. Orgaan dat zich bezig houdt met de kwaliteit	a. Kwalog
Algemene aspecten	b. Cijfers van onafhankelijke onderzoeken voor kwaliteit	b. Kwalong
	a. In het jaarverslag wordt gesproken over het gevoerde beleid	a. JVbeleid
	b. In het jaarverslag wordt de missie besproken	b. JVmissie
	c. In het jaarverslag wordt de visie van de maatschappelijke onderneming besproken	c. JVvisie
	d. In het jaarverslag worden de behaalde resultaten besproken	d. JVresultaten
Primaire doelen (kerntaak)	a. Maatschappelijke ondernemingen benoemen hun primaire doel	a. PD
	b. Maatschappelijke ondernemingen geven weer wat zij doen om het primaire doel te bereiken	b. BereikenPD
Secundaire doelen (bredere maatschappelijke opdracht)	a. Maatschappelijke ondernemingen benoemen hun bredere maatschappelijke opdracht	a. MO
	b. Maatschappelijke ondernemingen geven weer wat zij doen om de secundaire doelen te bereiken	b. BereikenMO
Eigenschappen van het bestuur	a. Hoeveelheid instellingen onder het bestuur	a. Hoeveelinst
	b. One-tier of two-tier bestuursmodel genoemd of anders duidelijk gemaakt dat intern toezicht en bestuur organiek of functioneel gescheiden zijn	b. Bestuursmodel
	c. Aantal leden van het bestuur	c. Aantalleden
	d. In het bestuursverslag is de vergoeding van het bestuur weergegeven in schaal of bedrag	d. Vergoeding
	e. Achtergrond van het bestuur	e. Achtergrond
Kwalificaties van bestuurders	a. Leiderschap	a. Leiderschap
	b. Integriteit	b. Integriteit
	c. Verantwoordelijkheid	c. Verantwoordelijkheid
Kenmerken goed bestuur	a. Scheiding bestuur en intern toezicht wordt genoemd	a. Scheiding
	b. Evenwicht intern en extern toezicht wordt genoemd	b. Evenwicht
	c. Code goed bestuur wordt genoemd	c. Code
Tevredenheid van werknemers	a. Tevredenheidcijfer	a. THcijfer
	b. Instroom	b. Instroom
	c. Uitstroom	c. Uitstroom

Scholingsmogelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> d. Ziekteverzuim e. Gekwalificeerd personeel f. Overplaatsingen a. Bestuur b. Intern toezicht c. Andere medewerkers van de organisatie 	<ul style="list-style-type: none"> d. Ziekteverzuim e. Gekwalificeerd f. Overplaatsingen a. Schbestuur b. Schintern c. Schanderen
Wetenschappelijke onderzoeken	<ul style="list-style-type: none"> a. De organisatie voert wetenschappelijke onderzoeken uit 	<ul style="list-style-type: none"> a. Wetond
Bestuurlijke onderzoeken	<ul style="list-style-type: none"> a. Evaluaties/reflecties van het bestuurlijk handelen 	<ul style="list-style-type: none"> a. Evaluaties
Informatie van belanghebbenden wordt gebruikt om de organisatie te verbeteren	<ul style="list-style-type: none"> a. Enquêtes of onderzoeken onder belanghebbenden b. Belanghebbenden worden betrokken bij ontwikkeling van beleid c. Er is in het jaarverslag weergegeven wat er met de informatie en feedback van belanghebbenden wordt gedaan d. De opbrengsten van de horizontale dialoog zijn weergegeven in het jaarverslag e. Er is in het jaarverslag weergegeven waar verbeteringen voor dialoog mogelijk zijn 	<ul style="list-style-type: none"> a. Belanghebbendenond b. Belanghebbendenbeleid c. JVfeedback d. JVopbrengsten e. JVverbeteringen
