

MEERPITTERS EN ÉÉNPITTERS

De manier waarop meerpitters en éénpitters antwoord geven op het nieuwe bestuurlijke arrangement en welke opvattingen van goed bestuur deze hanteren

Student: Niels Driegen (3165655)
Datum: 1 juni 2009
Docent: Aline Bos
Vak: Leerkring Bestuur & Beleid

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Doelstellingen	4
Vraagstelling	5
Deelvragen	5
Maatschappelijke & Wetenschappelijke relevantie	6
Leeswijzer	7
Kaderschetsing	8
Openbaar, katholiek en protestants bestuur	8
Autonomie vergroting	9
Theoretisch kader	10
Schoolbesturen en hun takenpakket	10
Veranderingen in het bestuurlijk arrangement	12
Éénpitters, meerpitters & bestuursmodellen	14
De school bestuurd	17
Methode en technieken	22
Operationalisatie: nieuw bestuurlijke arrangement	22
Onderzoekstechnieken & respondentenkeuze	24
Betrouwbaarheid en Validiteit	24
Resultaten	26
Resultaten per topic	26
Conclusie	36
Reflectie	38
Aanbevelingen	39
Literatuurlijst	41
Bijlage 1: Vragenlijst voor interviews	43

Inleiding

Onderwijs is de basis voor een succesvol leven. Vandaar dat er vanuit de media, maatschappij en politiek zoveel aandacht is voor het opleiden van kinderen. De kwaliteit van het onderwijs wordt op verschillende manieren bewaakt. Op de voorgrond werken docenten, ondersteunend personeel en schooldirecteuren mee om de leerlingen het best mogelijke onderwijs te bieden. Meer op de achtergrond zijn het de schoolbesturen en de onderwijsinspectie die toezien op het succesvol uitvoeren van het onderwijsbeleid.

Daarmee komen we op de rol die schoolbesturen spelen in het onderwijs. Ondanks haar onbekendheid bestaat de bestuurlijke structuur van het onderwijs zoals we die nu kennen al zeer lang. Sommige schoolbesturen bestaan zelfs al 150 jaar. In al die tijd heeft het bestuur zoals we het toen kende vele ontwikkelingen doorgemaakt. Ook op dit moment is er veel beweging in de wereld die zich achter de leerlingen, docenten en schoolleiding bevindt (Klifman, 2008). De belangrijkste ontwikkeling hierin valt te vinden in de trend naar het bestuurlijk beheersen van onderwijs, het zogeheten educational governance. Deze term wordt ook goed bestuur genoemd en gaat over de factoren die op de achtergrond meespelen om goed onderwijs mogelijk te maken. Hoewel deze ontwikkeling ook speelt bij het voortgezet en hoger onderwijs zal in dit onderzoek uitsluitend de situatie in het primair onderwijs worden belicht.

De veranderingen in het onderwijs vallen samen met veranderingen in andere maatschappelijke sectoren, denk hierbij aan corporate governance in het bedrijfsleven en health governance in de zorg (Klifman, 2008). Met deze trend loopt het primair onderwijs niet alleen achter bij andere publieke sectoren zoals de zorg maar ook bij het hoger en voortgezet onderwijs. Daarnaast is er een andere verantwoordingsstructuur ontstaan, de school hoeft niet meer alleen aan ouders verantwoording af te leggen. Zowel intern (verticaal) als extern (horizontaal) moet de school zichzelf verantwoorden over de beleidskeuzes en de daaruit voortgerolde resultaten die behaald zijn. Om al deze veranderingen het hoofd te kunnen bieden kiezen steeds meer scholen ervoor zitting te nemen in een overkoepelend bestuursorgaan. Het gevolg hiervan is onder andere de sterke daling in het aantal besturen die sinds het midden van de jaren negentig is ingezet. Omdat tegelijkertijd het aantal scholen licht gedaald is, is er een toename in het aantal scholen per bestuur waarneembaar (Ministerie van OCW, 2008). Deze schooloverkoepelende organen behartigen niet alleen de belangen van de scholen ook kunnen ze een schakel vormen tussen de onderwijsinspectie en het onderwijzend personeel. Veel taken die vroeger bij de inspectie en schoolleiding lagen zijn nu overgenomen door deze bestuursorganen (Brouwer, 2009).

Vanuit het onderwijs zelf wordt veelal negatief gereageerd op de bestuurlijke inmenging in het onderwijs. Het zorgt aldus deze negatieve bronnen voor steeds meer personeel op de stafafdelingen, programma's waar niemand op zit te wachten en besturen die zich te veel bemoeien met het onderwijs (NRC Handelsblad, 2009; Godlieb, 2008). Schaalvergroting heeft echter ook voordelen. Naast de beoogde schaalvoordelen lopen besturen door middel van risicodeling minder gevaar en kan bestuurlijke schaalvergroting een platform voor kennisdeling bieden. Niet alle besturen doen mee aan de bestuurlijke schaalvergroting, sommige besturen kiezen er bewust voor slechts één school aan te sturen. Deze besturen worden ook wel éénpitters genoemd, besturen met meerdere scholen onder zich heten meerpitters.

In het rapport *de school bestuurd* is gekeken wat de gevolgen zijn van het nieuwe bestuurlijke arrangement dat door de bovengenoemde veranderingen is ontstaan. Binnen dit onderzoek wordt voortgebouwd op de resultaten die in het rapport *de school bestuurd* van het SCP naar voren zijn gekomen. Daarnaast wordt gekeken wat verschillen zijn tussen het besturen van een éénpitter en een meerpitter en op welke wijze deze instellingen omgaan met het veranderend bestuurlijk arrangement.

Doelstellingen

Schoolbesturen, waarvan er in Nederland op dit moment ongeveer 1300 zijn (Ministerie van OCW, 2008), hebben altijd een belangrijke plaats binnen het onderwijsbestel ingenomen. Het schoolbestuur wordt als de spil in het Nederlandse onderwijssysteem gezien. Toch geniet dit orgaan weinig bekendheid (Dodde, 1997: 211). Dit onderzoek zal gaan over de rol van onderwijsbesturen in het Nederlandse onderwijslandschap, de veranderingen die momenteel gaande zijn zowel binnen besturen als in de relaties tussen besturen, de overheid en de scholen zelf.

Eenzijds is daarmee het doel inzicht verwerven in de rol van schoolbesturen in de verbetering van en de controle op het primaire onderwijs in Nederland en wat de gevolgen zijn van de bestuurlijke schaalvergroting. Eerst wordt gekeken hoe deze rol volgens wetenschappelijke literatuur vervuld zou moeten worden. Daarna wat hiervan in de praktijk teruggezien wordt aldus het rapport *de school bestuurd*. Via kwalitatief onderzoek wordt getracht deze resultaten van uitleg vanuit de schoolbesturen en directies zelf te voorzien. De ervaringen van de schoolbesturen en directie hebben hierin een centrale plek.

Anderzijds zal gekeken worden naar de verschillen tussen éénpitters en meerpitters. Op welke wijze grijpen beide in op de veranderende rol die besturen krijgen en hebben gekregen binnen het Nederlandse onderwijssysteem.

In dit onderzoek vormen schoolbesturen en schooldirecties de belangrijkste onderzoeksobjecten.

Vraagstelling

Om de doelstellingen te onderzoeken is de volgende vraag geformuleerd:

Hoe geven éénpitters en meerpitters inhoud aan het nieuwe bestuurlijke arrangement en welke opvattingen van 'goed bestuur' hanteren ze daarbij?

De vraag is, net als de doelstellingen, tweeledig. Allereerst gaat gekeken worden hoe besturen denken over de nieuwe rol die ze geacht worden te vervullen en hoe ze reageren op de veranderde verantwoordingsstructuur en grotere autonomie. De vraag is vrijwel gelijk aan één van de onderzoeksvragen die in het rapport *de school bestuurd* centraal is gesteld (Turkenburg, 2008). Tijdens dat onderzoek is deze vraag echter door middel van enquêtering beantwoord, vandaar dat voor veel van de gevonden resultaten uitleg ontbreekt. Dit onderzoek tracht via kwalitatieve interviews de resultaten zoals gevonden door het SCP te onderbouwen. Daarnaast wordt in dit onderzoek een tweede aspect belicht, namelijk zijn er verschillen in de benaderingen op bovengenoemde veranderingen door éénpitters en meerpitters. Met andere woorden reageren meerpitters anders, en zijn ze beter toegerust, om de veranderingen het hoofd te bieden in vergelijking met éénpitters?

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn een vijftal deelvragen opgesteld.

Deelvragen

De eerste drie deelvragen zijn theoretisch van aard en luiden als volgt:

- Wat zijn schoolbesturen en wat voor taken hebben zij?
- Waaruit bestaan de ontwikkelingen binnen bestuurlijk onderwijs?
- Wat is het verschil tussen éénpitters en meerpitters en welke verschillende bestuursmodellen vallen er te ontdekken?

Ter beantwoording van deze eerste drie vragen is wetenschappelijke literatuur geraadpleegd. Daarnaast wordt uitgegaan en verder gebouwd op eerder onderzoek dat heeft plaatsgevonden. Met name de resultaten uit *de school bestuurd* zullen besproken worden.

Om vervolgens de theorie te toetsen zijn er een drietal empirische deelvragen opgesteld:

- Welke gevolgen van een veranderend bestuurlijk arrangement zie je terug in de praktijk?
- Hoe reageren éénpitters dan wel meerpitters op het veranderend bestuurlijk arrangement?
- Wat verstaan éénpitters en meerpitters onder goed bestuur?

Om deze vragen te beantwoorden zullen de antwoorden van respondenten aan de hand van een vijftal topics, voortvloeiend uit de operationalistie van het begrip nieuw bestuurlijk arrangement, worden getoetst. Dit zal plaatsvinden door kwalitatieve analyses naar aanleiding van interviews met medewerkers van schoolbesturen en scholen.

Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Veranderingen in het onderwijs is een veelbewogen begrip. Vrijwel elke dag zijn hierover artikelen in de krant te vinden en vrijwel iedereen heeft hier een mening over. Dit onderzoek is relevant voor een ieder die geïnteresseerd is in de verschillende actoren die een rol spelen in de bestuurlijke veranderingen die plaats vinden binnen het primair onderwijs. Hoewel de nadruk ligt op de rol van de schoolbesturen en schooldirecties zullen ook andere actoren in dit onderzoek naar voren komen.

Wat betreft maatschappelijke relevantie is dit onderzoek vooral relevant voor de schoolbesturen en directies zelf. Dit onderzoek kan duidelijkheid scheppen over de veranderende rol van schoolbesturen en een handvat bieden om hier zo goed mogelijk op in te spelen. Daarnaast kan door middel van dit onderzoek gekeken worden op welke verschillende wijze éénpitter en meerpitter besturen reageren op bovengenoemde veranderingen. Ook kan er inzicht worden gegeven in de kansen en gevaren die de uitbreidende invloed van schoolbesturen met zich meebrengen. Tot slot worden de bestuurlijke verschillen en gevolgen daarvan tussen grote meerpitter en éénpitters uitgelegd.

Vervolgens de wetenschappelijke relevantie. Daarvan kan gezegd worden dat publicaties over de veranderende rol van schoolbesturen schaars zijn (Dodde, 1997, 211; Turkenburg, 2008). Publicaties waarin reeds wat over de rol van het bestuur op het onderwijs is geschreven bevatten onder andere de volgende artikelen. Allereerst het boek *Governance in de praktijk van VO en MBO* (Klifman, 2008). Hoewel dit boek zich focust op de rol van besturen in het voortgezet onderwijs beschrijft het zeer gedetailleerd waaraan een goed schoolbestuur moet voldoen. Daarnaast een publicatie met de titel *Meervoudige publieke verantwoording in het onderwijs*. Hierin worden duidelijk de verschillende bestuursstructuren naast elkaar gezet, van de éénpitter tot de buitenboordmotor en het klassieke bestuursmodel tot het raad van toezicht model. Daarnaast legt dit boek de veranderingen in het afleggen van verantwoording voor besturen gedetailleerd uit

(Vijlder en de Jager, 2005). Het boek *Organisatie van scholen* (van Wieringen, 2004) geeft inzicht in de invloed van schaalvergroting en governance in het onderwijs. Binnen dit onderzoek wordt gekeken op welke wijze de invloed van schaalvergroting en governance in de praktijk terug te zien is. Als belangrijkste bron voor dit onderzoek geldt daarom het rapport van het SCP *de school bestuurd* (Turkenburg, 2008). Hierin is door middel van enquetering een derde van alle schoolbesturen in Nederland ondervraagd over de veranderingen die gaande zijn in het bestuurlijke wezen van het primair en voortgezet onderwijs. Binnen dit onderzoek wordt op de resultaten met betrekking tot het primair onderwijs voortgebouwd door middel van kwalitatieve interviews. Op die manier worden de harde cijfers vanuit dit rapport aangevuld door motivaties van bestuur en directieleden weer te geven. Met andere woorden in dit onderzoek wordt niet enkel het hoe en waarom van de bestuurlijke veranderingen beantwoordt maar wordt ook inzicht gegeven in de redeneringen achter de antwoorden van deze schoolbesturen.

Kortom de rol van schoolbesturen in deze veranderende tijden is nog een redelijk onontgonnen gebied. Dit ligt ook aan het feit dat de bestuurlijke veranderingen in het primair onderwijs zich momenteel in een rap tempo opvolgen. Veel besturen zitten daarom nog in een transitiefase.

Door middel van dit onderzoek wordt getracht invulling te geven aan zowel de maatschappelijke als wetenschappelijke belangen die ten grondslag liggen aan dit onderzoek.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt een kaderschetsing gegeven, om zo de geschiedenis die aan de huidige bestuurlijke structuur in het primair onderwijs ten grondslag liggen te verklaren. In het theoretisch kader worden vervolgens de eerder opgestelde theoretische deelvragen beantwoord en daarnaast worden de kernbegrippen van dit onderzoek toegelicht en uitgewerkt. In de methode en technieken zullen deze kernbegrippen geoperationaliseerd worden, en verder zal worden uitgelegd op welke wijze het onderzoek plaats gevonden heeft. Hoofdstuk vier zal de onderzoeksresultaten behandelen die naar aanleiding van de interviews naar voren zullen komen. In het een na laatste hoofdstuk worden tenslotte aan deze resultaten conclusies verbonden en daarmee de centrale vraag van dit onderzoek beantwoord. Tot slot is er ruimte voor discussie en opmerkingen achteraf.

Kaderschetsing

'De bestuurlijke structuur van het onderwijs zoals we die nu kennen, is zeker niet van vandaag, en ook niet van gisteren. Op allerlei plaatsen in Nederland viere onderwijsorganisaties hun 100-, hun 125- of zelfs 150-jarig bestaan. (...) Dat is het aardige van onderwijsbestuur: het bestaat al heel lang en is ook al heel lang in ontwikkeling, in beweging (Klifman, 2008; 9).'

Zoals in de inleiding reeds naar voren kwam bestaan besturen als instituut al lange tijd in Nederland. Dit heeft voor een groot deel te maken met de vrijheid van onderwijs die in de Nederlandse grondwet is vastgelegd. In deze wet staat dat iedereen, mits er aan bepaalde richtlijnen wordt voldaan, zijn of haar eigen onderwijs mag organiseren (GW, Art. 23). In de praktijk kwam dit er op neer dat er in Nederland aan de hand van denominatie drie verschillende schooltypen ontstonden, protestant christelijk, katholiek en openbaar onderwijs (Van Wieringen, 2004). Vandaag de dag is het nog steeds zo dat ieder onderwijstype ongeveer een derde van de scholen voor zijn rekening neemt (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008). Openbaar onderwijs wordt hierbij traditioneel van overheidswege in stand gehouden, terwijl bijzonder onderwijs voortvloeit uit particulier initiatief en uitgaat van stichtingen en verenigingen (Klifman, 2008). In het bestuur van de school nam dan naast een aantal ouders vaak de dominee of priester zitting. De directie van de openbare scholen diende verantwoording af te leggen aan de gemeente (Van Wieringen, 2004).

Openbaar, katholiek en protestants bestuur

Van oudsher hebben protestante scholen ervoor gekozen een verenigingsstructuur aan te houden. Binnen verenigingen heeft iedereen inspraak en wordt doormiddel van algemene ledenvergaderingen beleid bepaalt en gemaakt Deze structuur kwam voort uit de manier waarop de protestante kerk georganiseerd was. Het katholieke geloof is van oudsher meer hiërarchisch en kent daarom een stichtingsbestuur waarin een gekozen bestuur, vaak onder leiding van de priester, het beleid opstelde (Van Wieringen, 2004).

In de bestuurlijke wereld zie je deze scheiding nog steeds terug. Een van de ontwikkelingen die zich de laatste jaren voordoet is dat ook openbaar onderwijs in (met name) stichtingen wordt ondergebracht. In deze zin spreken we ook wel van een verbijzondering van het openbaar onderwijs (Klifman, 2008). *'Onderwijs is hiermee dus voornamelijk een particulier initiatief en uit dien hoofde een private aangelegenheid, ook al vindt de financiering ervan plaats met publieke middelen'* (Klifman, 2008; 12).

Met het samenbrengen van meerdere openbare basisscholen onder een stichtingsbestuur wordt een trend zichtbaar die zich al iets langer in het katholieke en protestante onderwijs plaatsvindt, namelijk bestuurlijke schaalvergroting en verdere autonomie ten opzichte van de overheid (Klifman, 2008).

Autonomie vergroting

Onder het mom van meer marktwerking zijn verscheidene publieke sectoren de laatste 20 jaar geprivatiseerd of hebben een grote autonomie vergroting onder gaan. Denk hierbij aan de energiesector, de post, de zorg en ook het onderwijs. In tegenstelling tot bij de post, de energiesector en de zorg gaat het bij het onderwijs niet zozeer om privatisering maar om autonomievergroting (Klifman, 2008).

Scholen en hun besturen krijgen door middel van de lumpsum financiering ook meer mogelijkheden om deze autonomie te gebruiken. Met andere woorden de keuzevrijheid wordt steeds groter. Lumpsum financiering behelst een van de grootste veranderingen in het onderwijs van de laatste jaren. Deze financiering betekent dat de overheid bestedingsvrijheid geeft aan scholen. Schoolbesturen krijgen een totaalbedrag voor personeelskosten en materiële uitgaven en maken daarbij zelf uit hoe ze dat geld besteden. Het gaat bij lumpsum financiering niet enkel om het geld, het systeem is onlosmakelijk verbonden met de principes van 'deregulering en autonomievergroting'. Dat staat voor meer vrijheid voor de onderwijsinstellingen en minder beregeling vanwege de overheid. Scholen krijgen op deze manier meer ruimte om te bepalen hoe ze hun onderwijs gaan inrichten en welke functie hun school moet hebben in relatie tot de omgeving. Het onderwijs kan dan beter worden afgestemd op de specifieke situatie in een bepaalde school, wijk of stad. Dat komt de school, het onderwijs, de leerlingen en hun ouders ten goede ([Taaluniversum](#), 2009).

Tegelijkertijd zie je dat de overheid zich juist meer terughoudend gaat opstellen. Deze autonomieverruiming zorgt voor een andere verantwoordingsstructuur. Verantwoording vindt niet enkel meer plaats richting de overheid, bij monde van de onderwijsinspectie, maar ook publiekelijk. Scholen worden geacht de partijen die een belang hebben bij de school en het onderwijs te betrekken in een discussie over de kwaliteit en gemaakte keuzes van de school (Turkenburg, M. 2008; 82).

Bovenstaande ontwikkelingen zijn nog volop bezig binnen het primair onderwijs. Wanneer dit onderzoeksrapport gelezen wordt dient hier rekening mee te worden gehouden. In het theoretisch kader zullen aangestipte begrippen verder worden uitgediept.

Theoretisch kader

In de kaderschetsing is uitgelegd in welke staat het bestuurlijk onderwijs in Nederland zich op het moment bevindt. In het theoretisch kader worden de begrippen die in de kaderschetsing naar voren zijn gekomen, waaronder autonomie, schaalvergroting en verantwoordingsstructuur verder uitgediept. Dit gebeurt aan de hand van de drie theoretische deelvragen die opgesteld zijn in de inleiding. Tot slot zal gekeken worden naar eerder onderzoek dat op dit terrein verricht is, naar de uitbreidingen die dit onderzoek op deze bevindingen wil bieden en welke hypothesen dit naar voren brengt.

Schoolbesturen en hun takenpakket

In de theorie worden schoolbesturen als volgt gedefinieerd; *'Schoolbesturen zijn instanties die gezag uitoefenen over scholen en besluiten nemen die bindend zijn voor de directie en de onderwijsgeevenden van deze onderwijsinstututen. In de hiërarchische ordening van beleidsvoerders en subjecten nemen zij een plaats in tussen de landelijke overheid en de schoolleiding'* (Dodde, 1997; 211-212).

Bovenstaande definitie bestaat uit twee delen. Allereerst oefenen schoolbesturen gezag uit op de scholen en nemen ze bindende beslissingen voor de directie en onderwijzers. Op welke wijze ze dit doen hangt af van het bestuursmodel dat aangehangen wordt. Hierover wordt verderop in het theoretisch kader meer informatie verstrekt. Tweede deel slaat op de plek die besturen hebben in het onderwijs systeem. Besturen bevinden zich in het spanningsveld tussen de overheid en de directie van de school, daarnaast hebben schoolbesturen ook met andere actoren, zoals ouders en belangenorganisaties, rekening te houden (Klifman, 2008).

Takenpakket

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste taken van het schoolbestuur weergegeven (fig. 1). Wel zijn er een aantal taken die door onderwijsvernieuwingen van de laatste jaren bijgeschreven dienen te worden. Zo zijn besturen ook verantwoordelijk geworden voor bestrijding van de onderwijsachterstanden. Daarnaast staan gemeenten vanaf 2005 vrij om onderhoud en aanpassingen van gebouwen in overleg toe te bedelen aan schoolbesturen. Sinds 2006 zijn schoolbesturen wettelijk verantwoordelijk voor het organiseren van tussenschoolse opvang, en vanaf 2007 ook naschoolse opvang.

- Het oprichten van een school
- Het opheffen van een school of schoolafdeling
- De keuze van leermiddelen
- Het opnemen van facultatieve vakken in het lesrooster
- Het vaststellen van het lesrooster (verdeling van uren over vakken of leergebieden)
- De benoeming en het ontslag van schoolleiders, onderwijsgevend en onderwijsondersteunend personeel
- De interne organisatiestructuur van de school, waaronder de medezeggenschap van de betrokkenen
- Het personeelsbeleid en aspecten van de arbeidsvoorwaarden van het aan de school verbonden personeel
- Het beheer van de financiële middelen en de zorg voor de administratie
- De toelating en verwijdering van leerlingen
- Gedragsregels voor leerlingen
- De aard van de buitenschoolse activiteiten
- Deelname van de school aan vernieuwingsprojecten
- Het gebruik dat de school maakt van diensten en instellingen in de verzorgingsstructuur
- De vorm en aard van de betrekkingen tussen de school en de instellingen rondom de school
- Het gebruik dat van het schoolgebouw mag worden gemaakt door derden

Fig. 1 Overzicht wettelijke taken en bevoegdheden van schoolbesturen (Van der Ree, 2004).

Van de taken waar het bestuur zich mee bezig houdt gaat de meeste aandacht, in deze volgorde, uit naar de lumpsumfinanciering, huisvesting en het kwaliteitsbeleid (Turkenburg, 2008; 55). Dit zijn tevens ook de terreinen waar de afgelopen jaren de meeste veranderingen in zijn doorgevoerd.

Veranderingen in het bestuurlijk arrangement

‘Het nieuwe bestuurlijke arrangement voor het funderend onderwijs wordt gekenmerkt door een andere verhouding tussen de onderwijsinstellingen en de overheid (Turkenburg, M. 2008; 82).’

In de inleiding werd reeds aangestipt dat er grote veranderingen gaande zijn in de wereld van bestuurlijk onderwijs. Hierbij gaat het naast de meer zichtbare veranderingen in de verhouding tussen besturen en scholen over met name de veranderende verhouding tussen onderwijsinstellingen en de overheid.

Educational governance of goed bestuur

‘Scholen krijgen meer verantwoordelijkheid op zowel financieel als bestuurlijk gebied. Daartoe zijn al organisatorische en bestuurlijke veranderingen doorgevoerd, bijvoorbeeld de (bestuurlijke) schaalvergroting, fusies, op afstandplaatsing van het openbaar onderwijs en de invoering van bovenschoolse directies in het primaire onderwijs. De verwachting is dat er nog meer zullen volgen (Teurlings en Vermeulen, 2004; 7).’

De term die veelal gebruikt wordt voor deze snel optredende veranderingen in het onderwijs is *educational governance*. Het begrip governance speelt in andere sectoren al langer, zoals in de gezondheidszorg (Upshaw, 2000). Centraal thema hierin is goed ondernemingsbestuur. Het gaat niet alleen om de kwaliteit van de bestuurd scholen, maar ook om de kwaliteit van het bestuur zelf (Klifman, 2004). De definitie van educational governance luidt dan ook als volgt; *'Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen aan belanghebbenden* (Boers en Montfort 2006).'

Ook het ministerie van onderwijs is zich bewust van de maatschappelijke en politieke discussie rondom het begrip governance. Hierover wordt onder andere het volgende gezegd; *'Dit begrip heeft een centrale plaats gekregen in de ontwikkeling naar toenemende autonomie en de daaraan gekoppelde verantwoordelijkheid van scholen en schoolbesturen. Governance gaat uit van het vermogen van instellingen om zelfstandig vorm te geven aan de kwaliteit van het onderwijs en te zorgen voor toezicht daarop'* (OCW, 2006i). Realisatie van de beoogde ontwikkeling zal volgens het ministerie dan ook gevolgen hebben voor het onderwijs. Zo valt te verwachten dat toenemende autonomie ertoe zal leiden dat scholen zich sterker zullen profileren en meer dan nu van elkaar zullen gaan verschillen. De inspectie zal er verder op toezien dat deze ontwikkeling niet leidt tot gebrek aan basiskwaliteit (Onderwijsinspectie; 2006).

De belangrijkste taak van het bestuur is zelfstandig vorm te geven aan de kwaliteit van onderwijs en hierover verantwoording af te leggen op verschillende niveaus, zowel op macro, meso- als microniveau. Er is daarbij wel een constante en dat is het begrip 'relatie'. Governance gaat altijd over relatiepatronen tussen twee of meerdere instanties. Verantwoording met betrekking tot onderwijs vindt dus via deze drie niveaus plaats. Bij macro niveau moet hierbij gedacht worden aan de relatie tussen overheid en samenleving. De relatie tussen het ministerie van OCW aan de ene kant, en lokale of regionale onderwijsorganisaties aan de andere kant. De tweede tak van governance, op meso niveau, is dat van de onderwijsorganisatie die optreedt als aanbieder van onderwijs en daartoe een of een veelvoud van scholen in stand houdt. We kunnen hier ook spreken van private governance. Tot slot het laatste niveau, dit vindt plaats op zowel meso als op micro level, namelijk horizontale verantwoording. De manier waarop de onderwijsaanbieder met ouders, leerlingen, deelnemers, en andere belanghebbenden communiceert over de opbrengsten van het onderwijs en de plannen voor de toekomst (Klifman, 2008). Besturen moeten zich hierbij op alle drie de niveaus begeven en verantwoording afleggen.

Vanaf de jaren tachtig heeft deze educational governance geleid tot het proces van bestuurlijke en financiële verzelfstandiging van instellingen, in veel gevallen in combinatie met fusieprocessen tot grotere eenheden met een professioneel bestuur (de Vijlder en de Jager, 2005; 193). Deze fusieprocessen hebben ervoor gezorgd dat het aantal schoolbesturen sinds 1994 in rap tempo aan het afnemen is (Fig. 2.1). Maar niet alleen neemt het aantal besturen af, ook het aantal scholen per bestuur verandert (Fig. 2.2). Aangezien het aantal scholen ongeveer gelijk blijft, kan gesproken worden over schaalvergroting in het bestuurswezen (Ministerie van OCW, 2008).

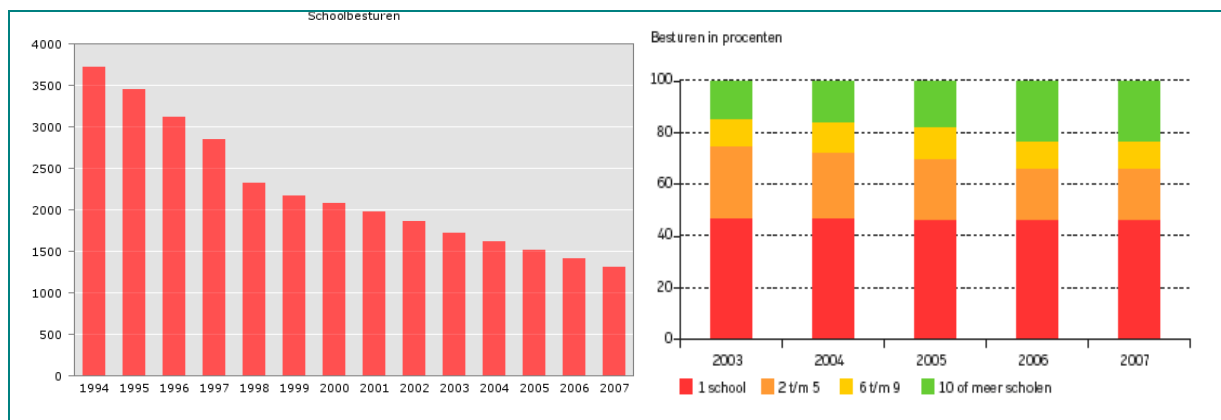


Fig. 2.1 Aantallen schoolbesturen 1994 – 2007 (absoluut) (SBO, 2009)

Fig. 2.2 Besturen naar aantal scholen per bestuur (procentueel) (Ministerie van OCW, 2008; 67)

Schaalvergroting

'De schaalvergroting van onderwijsinstellingen wordt in het Nederlandse onderwijsbeleid uitdrukkelijk bevorderd als een conditie voor een sterker management, als een conditie voor het reëel uitoefenen van door beleidsruimtevergroting verkregen nieuwe bevoegdheden' (Van Wieringen, 2004; 214).

In deze quote komt duidelijk naar voren dat schaalvergroting een proces is dat door de overheid aangemoedigt en vaak geïnitieerd wordt. Het is vooral de economische crisis in de jaren tachtig geweest die aanleiding heeft gegeven om de verhouding tussen overheid en de maatschappij onder de loep te nemen (Van Wieringen, 2004; 216). Dit heeft geleid tot een golf aan fusies in het onderwijs, zowel op bestuurlijk vlak als fusies van complete instellingen. Dit heeft in het hoger onderwijs geleid tot grote MBO's en HBO's met vaak tienduizenden leerlingen die vallen onder een enkele instelling en/of bestuur. Binnen het primair onderwijs is dit niet het geval. Het aantal leerlingen per school is nauwelijks toegenomen ondanks de verhoging van de stichtings en verlaging van de opheffings norm voor scholen. Enkel op bestuurlijk vlak is de schaalvergroting waarneembaar. Op dit moment zijn er nog minder dan 1200 besturen in Nederland aanwezig, tegenover 3700 in 1994 (zie fig. 2.1 & 2.2).

De reden voor dit bestuurlijk samengaan is tweeledig. Enerzijds wordt dit gestimuleerd door de overheid, vanuit efficiëntie standpunt. Anderzijds wordt het mede door maatschappelijke veranderingen en ingewikkeld beleid vanuit Den Haag steeds lastiger om als éénpitter staande te blijven. Deze maatschappelijke veranderingen bestaan onder andere uit een kritischer publiek. Ouders willen gegevens van scholen kunnen inzien voordat ze de keuze voor een school voor hun kinderen maken. Deze maatschappelijke trends worden door de overheid aangegrepen om de autonomie van veel publieke sectoren te vergroten (Turkenburg, 2008)

De schaalvergroting en verdere autonomie van schoolbesturen heeft grote veranderingen teweeg gebracht. De taak van de gemeente verandert door lokale en landelijke maatschappelijke ontwikkelingen en ook door de wijze waarop de centrale overheid zich opstelt tegenover de lokale overheid. Schaalvergroting kan ontstaan via besturenfusies, via het ontstaan van gezamenlijke beheersbureaus en via zogenoemde bovenschoolmanagementteams (BMT). Er bestaan verschillende bovenschoolse directievormen in het basisonderwijs, naar aanleiding van deze ontwikkelingen onderscheidt dit onderzoek er drie (Van Wieringen, 2004).

Éénpitters, meerpitters & bestuursmodellen

Voordat meer gezegd kan worden over de opvattingen en keuzes van schoolbesturen moet eerst meer inzicht worden gegeven over de bestuurlijke organisatie van het primair onderwijs en de onderlinge taakverdeling tussen bestuur en directie. Hierboven hebben we al een aantal indelingen van schoolbesturen gezien, onder andere op denominatie. De meest zichtbare rangschikking vindt echter plaats op type bestuursmodel dat wordt gehanteerd. Voordat ingegaan wordt op de verschillende bestuursmodellen kunnen schoolbesturen allereerst opgedeeld worden in twee typen, de éénpitter, het bestuur met een enkele school onder zich en de meerpitter, het bestuur dat meerdere scholen aanstuurt. Binnen de meerpitter bestaan echter grote verschillen. Een schoolbestuur wordt al een meerpitter genoemd wanneer het bestuur twee scholen onder zich heeft. Op dit moment is ongeveer de helft van de schoolbesturen een éénpitter, heeft ongeveer een kwart van de besturen twee tot negen scholen onder zich en nog eens een kwart bestaat uit 10 scholen of meer (fig 2.2). Het aantal scholen dat een bestuur onder zich heeft bepaald ook voor een deel het bestuursmodel dat gehanteerd wordt.

Bestuursmodellen

Jarenlang was de bestuurlijke organisatie van het onderwijs simpel, het bestuur was verantwoordelijk en de directie zorgde voor de dagelijkse leiding van de school. Nog steeds is het zo dat een groot deel van de éénpittersbesturen deze organisatievorm aanhangen, maar het

aandeel éénpitters en meerpitters met een andere bestuursstructuur neemt toe. Door schaalvergroting verandert er veel, doordat er meer verantwoordelijkheden bijkomen en door de invoering van de eerder genoemde lumpsum financiering. Door deze factoren worden er meer en andere eisen gesteld aan het bestuur en management van scholen (Turkenburg, 2008). De hieronder beschreven bestuursmodellen zijn de meest voorkomende die in het primaire onderwijs worden onderscheiden; (de Vijlder en de Jager, 2005; 198)

- De éénpitter, een bevoegd gezag (stichting of vereniging of het college van B&W) dat één school in stand houdt. Het bevoegd gezag is hierbij rechtstreeks opdrachtgever van de schoolleider.
- De zandloper, een bevoegd gezag (stichting of vereniging of het college van B&W) dat verschillende scholen in stand houdt. Het heeft een scheiding aangebracht tussen bestuur en dagelijkse leiding in de vorm van een bovenschoolmanagementteam (BMT). Deze vorm heet zandloper omdat de centrale directeur als een spil tussen bestuur en afzonderlijke schoolleiders zit.
- De buitenboordmotor, een bevoegd gezag (stichting of vereniging of het college van B&W) dat verschillende scholen in stand houdt. Het bevoegd gezag heeft een scheiding aangebracht tussen bestuur en dagelijkse leiding. De centrale directeur is hierbij net als de schoolleiding verantwoordelijk verschuldigd aan het bevoegd gezag en is als een 'buitenboordmotor' verantwoordelijk voor de aansturing van infrastructurale voorzieningen van de organisatie.

Deze verschillende bestuursstructuren zegt nog niets over het interne toezicht dat gehanteerd worden binnen besturen. Hiervan worden er drie onderscheiden (Klifman, 2008; Turkenburg, 2008);

- Het klassieke bestuur. Het klassieke bestuur is bevoegd en eindverantwoordelijk. De schoolleiding voert de besluiten uit.
- Het raad van beheermodel. Hierbij wordt bestuurd op hoofdlijnen en bepaalde taken gemandateerd aan de schoolleiding.
- Het raad van toezichtmodel (rvt-model). Het rvt-model betekent dat het feitelijke bestuur uit twee organen bestaat. Enerzijds heb je het dagelijkse bestuur, wat feitelijk eindverantwoordelijk is. Daarnaast heb je de raad van toezicht die het dagelijks bestuur controleert.

Wanneer bovengenoemde modellen gecombineerd worden krijg je onderstaand bestuursschema (Turkenburg, 2008; 146).

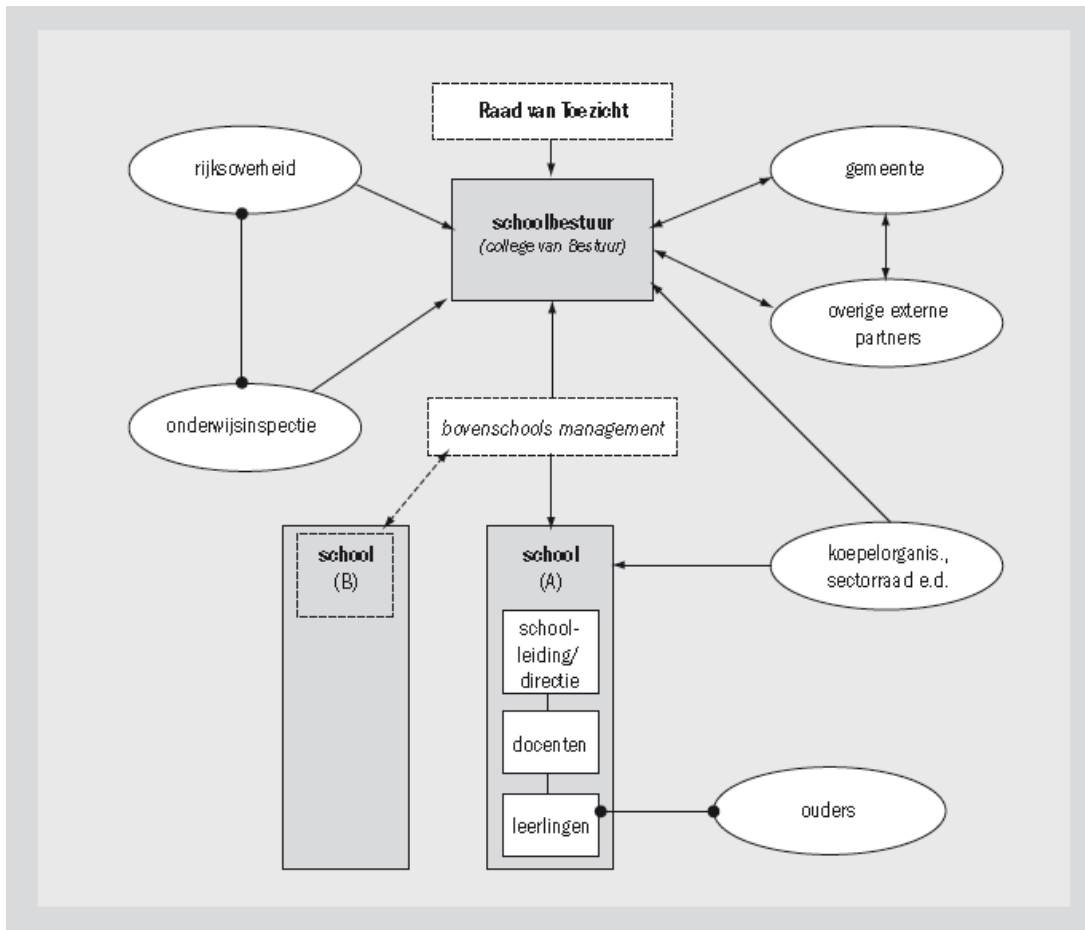


Fig. 3. Bestuursstructuur. (Turkenburg, 2008; 146).

Wanneer het bestuur een éénpitter betreft met een klassieke bestuursstructuur kunnen alle vakjes met stippelijntjes worden weg gedacht. Het schoolbestuur is hierbij bevoegd gezag en stuurt direct de schoolleiding aan. Meestal bestaat een dergelijk schoolbestuur uit ouders die vrijwillig zitting nemen. Bij meerpitters wordt soms gekozen een bovenschools management team aan te stellen. Op die manier wordt er een extra laag tussen college van bestuur en de schoolleiding aangebracht. Het bovenschoolsmanagement is daarmee het directe aanspreekpunt geworden de schoolleiding en wordt gecontroleerd door het schoolbestuur. Tot slot het raad van toezichtmodel hierbij is er een scheiding aangebracht tussen het Een dergelijke structuur komt vooral voor bij de zeer grote meerpitters.

Nu de bestuurlijke structuur helder is kan worden uitgelegd welke onderzoeken en resultaten er reeds bereikt zijn op het vlak van bestuurlijke schaalvergroting. Publicaties waar dit reeds aan bod kwam zijn; *Schaal in het primair onderwijs* (van de Venne, 2002) en *de school bestuurd* (Turkenburg, 2008). Van dit laatste onderzoek worden de belangrijkste resultaten gegeven om hierop voort te kunnen bouwen.

De school bestuurd

Binnen het onderzoek *de school bestuurd* uitgevoerd door M. Turkenburg in opdracht van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) staan een drietal onderzoeksvragen centraal. Allereerst de vraag wat de belangrijkste kenmerken van besturen in het primair en voortgezet onderwijs zijn in de wijze van organisatie en sturing en taakverdeling tussen bestuur en management. Tweede vraag gaat over de invulling die besturen geven aan het nieuwe bestuurlijk arrangement, getypeerd door meer autonomie voor school en bestuur en een andere verantwoordingsstructuur. En daarnaast welke opvattingen van goed bestuur ze hierbij hanteren. De derde vraag tenslotte gaat over het belang dat schoolbesturen hechten aan de maatschappelijk opdracht van scholen (Turkenburg, 2008). Met name deze tweede vraag staat in dit onderzoek centraal, namelijk de manier waarop besturen omgaan met de veranderingen in het onderwijsbestuur en de manier waarop aangekeken wordt tegen 'good governance'.

Tijdens dit onderzoek, zoals reeds aangegeven, wordt voortgebouwd op de resultaten die tijdens dit kwantitatieve onderzoek naar voren zijn gekomen. In *de school bestuurd* zijn de resultaten van 500 schoolbesturen verwerkt. De belangrijkste resultaten en conclusies zijn hieronder weergegeven. Daarbij zijn vermeldt welke vragen onbeantwoord blijven na de uitvoeren van dit onderzoek en onder welke topics in dit onderzoek deze vragen worden geschaard. De topics die hieruit voortvloeien worden verder behandeld tijdens de operationalisatie van het begrip nieuw bestuurlijk arrangement.

Resultaten: de school bestuurd

Een deel van de besturen is zich er bewust van dat het intern toezicht goed geregeld moet worden en zien de noodzaak van professionalisering in. Toch zijn veel éénpitters met het klassieke model nog niet klaar voor deze professionalisering. Meerpitters met het rvt-model zeggen hier wel klaar voor te zijn (Turkenburg, 2008; 82-110).

- Wordt er een professionaliseringslag geslagen?

Dit valt onder het topic: Bestuurlijke transitie

De meeste besturen zijn niet van plan te gaan reorganiseren. Voor een deel ligt dit aan het feit dat er al grote reorganisaties hebben plaatsgevonden. Éénpitters in het primair onderwijs zien ook de noodzaak van verandering niet in, ze vinden dat alles prima verloopt. Het is maar de vraag of die houding gerechtvaardigd is, aangezien ook deze éénpitters in het primair onderwijs zullen moeten nadenken over hun bestuurstaken en de manier waarop ze hun handswijze publiek zichtbaar zullen maken (Turkenburg, 2008; 82-110).

- Wat is de reden voor éénpitters om negatief te staan tegenover reorganisaties?

- Denken éénpitters inderdaad niet na over bestuurstaken en de manier waarop ze hun handelswijze publiek zichtbaar maken?

Dit valt onder het topic: Bestuurlijke transitie/Verantwoording

Vooraf grote besturen met een raad van toezichtmodel willen meer autonomie om hun ambities te kunnen realiseren. Wat betreft autonomie vinden de meeste éénpitters dit voldoende. Waar besturen met een raad- van-toezichtmodel niet happig zijn op het afstoten van taken of deze willen overlaten aan een andere partij, zijn de klassieke besturen veel taken liever kwijt dan rijk. Zeer waarschijnlijk is dat omdat deze, doorgaans zeer kleine besturen (éénpitters) al die taken niet goed aankunnen (Turkenburg, 2008; 82-110).

- Is het inderdaad zo dat veel kleine besturen deze taken niet aankunnen?
- Zien éénpitters de voordelen van schaalvergroting niet?
- Waarom willen meerpitters (met rvt-model) meer autonomie?
- Worden de beoogde schaalvoordelen bereikt?
- Waarom vinden éénpitters de huidige graad van autonomie voldoende?

Dit valt onder het topic: Bestuurlijke transitie/Schaalvoordelen

Een deel plaatst kanttekeningen bij de nieuwe bestuurlijke verhoudingen. Zo verwacht een ruime meerderheid dat de bureaucratie zal toenemen. Pijnlijk is dat een op de vijf besturen niet verwacht dat de kwaliteit van het onderwijs zal toenemen door autonomie (Turkenburg, 2008; 82-110).

- Wat verstaan besturen onder kwaliteit van onderwijs?
- Waarom verwachten de besturen dat de bureaucratie wel en de kwaliteit van het onderwijs niet zal toenemen?

Dit valt onder het topic: Kwaliteit van het onderwijs/Schaalvoordelen

Een andere veronderstelling was dat schoolbesturen zich zouden gaan profileren op de markt, waardoor een gedifferentieerder aanbod zou ontstaan. Minder dan de helft is hier mee bezig. Minder dan een op de vijf zegt dat de scholen onder hun beheer elk een ander profiel moeten hebben (Turkenburg, 2008; 82-110).

- Waarom wordt er niet geprofileerd?

Dit valt onder het topic: Kwaliteit van het management

Een ruime meerderheid zegt het intern toezicht nog niet gescheiden van de bestuurstaak. Ruim een op de drie heeft deze scheiding wel aangebracht. Opvallend, en toch wel zorgelijk, is dat een

deel van de besturen zelfs niet op de hoogte is van deze eis tot scheiding der taken. Transparant bestuur lijkt bij deze besturen nog ver weg (Turkenburg, 2008; 82-110).

- Is er sprake van intern toezicht?
- Is hierin een verschil tussen éénpitters en meerpitters?

Dit valt onder het topic: Verantwoording

Dat besturen zich ook horizontaal moeten verantwoorden is beter bekend. De meeste besturen zeggen zich nu al publiekelijk of horizontaal te verantwoorden; zij doen dit echter, vooralsnog, slechts summier. De verantwoording bestaat veel meer uit informeren via het jaarverslag, dan uit een gesprek of het raadplegen van de belanghebbende partijen. Van echt verantwoorden lijkt (horizontaal) geen sprake te zijn. Besturen lijken het niet zo belangrijk te vinden. Intern wil men zich dan wel verantwoorden tegenover de directie, de (G)MR en het bovenschools management – partijen waarmee het bestuur zich toch al (nauw) verhoudt – maar van de diverse externe partijen vindt men alleen de ouders ook echt belangrijk (Turkenburg, 2008; 82-110).

- Waarom vinden besturen horizontale verantwoording niet belangrijk?
- Is hier een verschil in mening tussen éénpitters en meerpitters?

Dit valt onder het topic: Verantwoording

Twee op de drie besturen geeft aan het niet echt belangrijk te vinden zich te verantwoorden voor de mate waarin ze gehoor geven aan een bredere maatschappelijke opdracht. Zo lijken éénpittersbesturen in het primair onderwijs meer waarde te hechten aan zachtere criteria, zoals een goede sfeer op school, in het team en de directie, of het op een lijn zitten van directie en bestuur (Turkenburg, 2008; 82-110).

- Waarom vinden éénpitters de zogenoemde zachte criteria belangrijker dan meerpitters?

Dit valt onder het topic: Kwaliteit van onderwijs

Groei (meer scholen en instellingen) wordt door de besturen nauwelijks gezien als criterium voor goed bestuur. Kwaliteitscriteria genieten duidelijk de voorkeur (Turkenburg, 2008; 82-110).

- Waarom wordt groei nauwelijks als criterium voor goed bestuur gezien?

Dit valt onder het topic: Kwaliteit van management

Via deze resultaten zijn een vijftal topics duidelijk geworden;

1. Bestuurlijke transitie (autonomie vergroting)
2. De kwaliteit van het management (de bestuurders).
3. Schaalvoordelen
4. Verantwoording
5. Kwaliteit van het onderwijs

De topics die hierboven zijn aangestipt worden verder uitgewerkt tijdens de operationalisatie van het begrip nieuw bestuurlijk arrangement.

Verwachtingen

Binnen dit onderzoek is gekeken naar de verschillende manieren waarop schoolbesturen omgaan met de veranderingen in de bestuurswereld. Verwacht wordt dat meerpitters beter in staat zijn in te spelen op de nieuwe eisen die vanuit de maatschappij en de overheid van ze verwacht wordt. Uit eerder onderzoek is gebleken dat eenpitters en meerpitters aan essentiële begrippen, zoals kwaliteit van onderwijs, verantwoording en schaalvergroting een andere invulling geven. In dit onderzoek wordt verwacht dat de resultaten uit eerder onderzoek zoals hierboven is weergegeven overeenkomen met de belevenis die schoolbesturen hebben.

In het vervolg van het onderzoek zal gekeken worden of aan de verwachtingen zoals hierboven opgesteld zijn wordt voldaan. In het volgende hoofdstuk, methode en technieken, zal allereerst aandacht worden besteed aan de manier waarop het onderzoek heeft plaatsgevonden.

Methode en technieken

In dit hoofdstuk komen de onderzoeksmethoden en technieken aan bod die aan dit onderzoek ten grondslag liggen. Allereerst zal het begrip schaalvergroting worden geoperationaliseerd. Daarnaast wordt besproken welke methoden worden gebruikt om de kwaliteit van onderwijs die schoolbesturen leveren te meten. Tot slot zal de manier waarop deze meting plaats vindt besproken worden onder het kopje onderzoekstechnieken.

Operationalisatie: nieuw bestuurlijke arrangement

Op de volgende pagina is de operationalisatie van het begrip bestuurlijke schaalvergroting. Na aanleiding van de resultaten van het onderzoek *de school bestuurd* zijn een vijftal topics zoals aangegeven in het theoretisch kader opgesteld. Hieronder worden deze topics uitgelegd.

Bestuurlijke transitie

Hiermee wordt bedoeld op de veranderingen die binnen besturen, tussen besturen en directie en tussen besturen en de overheid plaats vinden. binnen besturen is een professionaliteitsverandering gaande, zo zijn er bijvoorbeeld steeds meer mensen van buiten het onderwijs in besturen (van Wieringen, 2004). De verhouding tussen besturen en directies is ook aan verandering onderhevig, voorbeeld is een andere taakverdeling. Daarnaast heb je de veranderende verhouding tussen besturen en de overheid, dit wordt gekenmerkt door meer autonomie voor de schoolbesturen en een andere verantwoordingsstructuur. Tot slot heb je ook nog de bestuurlijke transitie van eenpitters naar meerpitters.

Kwaliteit van het management

Als tweede de kwaliteit van het management. Éénpitters hebben vaak een bestuur dat bestaat uit ouders van de school. Meerpitters bestaan vaak uit professionele managers die regelmatig niet uit de onderwijswereld komen. In de bestuurlijke wereld krijgen vaak managers overal de schuld van. Volgens Noordegraaf onterecht, wel zijn er veel slechte managers die het voor de rest verpesten (Noordegraaf, 2009; Karstanje, 2001). In de ontwikkelingen binnen het nieuw bestuurlijk arrangement is de kwaliteit van het management van invloed op de manier waarop hier op ingespeeld wordt.

Schaalvoordelen

Het nieuw bestuurlijk arrangement wordt ingezet om bepaalde schaalvoordelen te behalen. Volgens de literatuur zijn er enkele voordelen die schaalvoordelen met zich mee meebrengt. *'De schaalvergroting is vooral ingezet om risico's in de sfeer van wachtgeld, vervanging, personele bekostiging af te dekken en de inrichting van de grote besturen zal dus in eerste instantie hieraan*

tegemoetkomen' (Van Wieringen e.a. 2004; 214). Naast de risicospreiding beschikken grote besturen ook over de interne expertise via eigen directie (in plaats van externe bureaus en administratiekantoren), hebben ze beter zicht op de bestedingsruimte, de cumulatie van middelen, de fondswerving en de doelmatige inzet van toeslagmiddelen uit onderwijsvoorrangsbeleid en middelen voor speciale zorg (Van Wieringen, 2004).

Naast bovengenoemde aspecten heeft de opkomst van de school als professionele organisatie ook een aantal veranderingen in de positie van ouders, leerlingen en studenten teweeg gebracht. Vroeger waren het vooral ouders die in het bestuur van scholen zaten en konden ze meebeslissen over de richting en de invulling van het onderwijs. Tegenwoordig is de rol van de ouders veranderd in die van cliënt en consument. Immers directe invloed op het onderwijsbeleid hebben ze niet meer en via schoolkeuzegidsen kan de beste school worden gekozen. Dit heeft ook weer te maken met de verschillende lagen van verantwoording die het bestuur dient af te leggen.

Verantwoording

Verantwoording bestaat zowel verticale verantwoording, de verantwoording binnen de school tussen directie, bestuur en (G)MR, als horizontale verantwoording, verantwoording met andere actoren, bijvoorbeeld ouders, gemeente, organisaties en inspectie. Door de veranderende maatschappij en een andere rol van de overheid (meer op afstand) wordt er meer waarde gehecht aan deze vormen van verantwoording.

Kwaliteit van het onderwijs

Tot slot kwaliteit van het onderwijs, de manier waarop er invulling gegeven wordt aan het besturen van een school is afhankelijk van welke waarde er aan de kwaliteit van onderwijs wordt gehangen.

De topics die hierboven aan bod komt zijn weer onder verdeeld in een aantal subtopics. Daarachter staan de vragen die per topic aan bod komen. De antwoorden op deze vragen worden gegeven onder resultaten.

Topic	Onderverdeling	Vragen
Bestuurlijke transitie	Binnen bestuur	<ul style="list-style-type: none"> • Wordt er een professionaliseringsslag geslagen? • Zien éénpitters de noodzaak van veranderingen niet in en waarom?
	Verhouding bestuur - directie	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe staan directieleden en bestuursleden tegenover veranderende verhouding tussen bestuur en directie?
	Van éénpitter naar meerpitter	<ul style="list-style-type: none"> • Vindt de transitie plaats omdat veel kleinere besturen de nieuwe taken niet aan kunnen?
	Verhouding bestuur - overheid	<ul style="list-style-type: none"> • Waarom willen meerpitters meer autonomie? • Waarom willen éénpitters niet meer autonomie?
Kwaliteit van het management	RoI Directie	<ul style="list-style-type: none"> • Is er een duidelijke scheiding tussen taken voor het bestuur en taken voor de directie? • Wordt de directie ondersteund door het bestuur?
	RoI Bestuur	<ul style="list-style-type: none"> • Is het bestuur betrokken of juist afstandelijk? • Waarom wordt groei nauwelijks als criterium voor goed bestuur gezien?
Schaalvoordelen	Riscospreiding	<ul style="list-style-type: none"> • Zien schoolbesturen deze voordelen van schaalvergroting?
	Materiele schaalvoordelen	<ul style="list-style-type: none"> • Worden de beoogde schaalvoordelen door meerpitters bereikt?
	Kennisdeling	
Verantwoording	Verticale verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> • Is er sprake van intern toezicht? • Is hier een verschil tussen éénpitters en meerpitters?
	Horizontale verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> • Is er sprake van horizontale verantwoording en hoe wordt daar over gedacht? • Waarom kunnen meerpitters de kritiek op grote besturen niet wegnemen?
Kwaliteit van onderwijs	Harde criteria: Prestaties, Cito	<ul style="list-style-type: none"> • Wat verstaan besturen onder kwaliteit van onderwijs? • Levert bestuursvergroting een kwaliteitsslag op?
	Zachte criteria: Verhoudingen, contact, plezier, opvoeden	<ul style="list-style-type: none"> • Waarom vinden éénpitters de zogenoemde zachte criteria belangrijker dan meerpitters?

Onderzoekstechnieken & respondentenkeuze

Het onderzoek is kwalitatief van aard. Dat wil zeggen dat de hypothese zoals opgesteld in het theoretisch kader door middel van interviews getoetst is. Naar aanleiding van de resultaten uit eerdere onderzoeken zijn een aantal schoolbesturen en basisscholen benaderd voor het geven van een mondelinge toelichting op deze resultaten. Hierbij zijn zowel scholen geïnterviewd die vallen onder een éénpitter bestuur als scholen die vallen onder een meerpitter bestuur. Daarnaast is er voor gekozen alleen éénpitters te gebruiken die nog het klassieke bestuursmodel gebruiken en alleen meerpitters die uit meer dan 20 scholen bestaan en het raad van toezichtmodel hebben omarmd. De keuze hiervoor is gemaakt omdat volgens het onderzoek *de school bestuurd* de verschillen tussen deze beide typen besturen het grootst is. In onderstaand kwadrant zijn de scholen die geïnterviewd zijn weergegeven. Alle scholen hebben een letter gekregen, wanneer bijvoorbeeld gesproken wordt over meerpitter A wordt hiermee de Stichting Protestant Christelijk Onderwijs Utrecht bedoeld.

Meerpitter	Éénpitter
1. Stichting Protestant Christelijk Onderwijs Utrecht (PCOU) (A) 2. Stichting Primair Onderwijs Utrecht (SPOU) (B) 3. Stichting de Eembes (C) 4. Stichting Primair Onderwijs Venray (SPOV) (D)	1. Utrechtse Schoolvereniging (A) 2. De Nieuwe Regentesseschool (B)

Fig. 4 Meegewerkte schoolbesturen

Voor bovenstaande besturen geldt dat allen zich momenteel in een periode met een stabiel bestuur bevinden. Naast leden van het college van bestuur zijn van stichting A, B & D ook directeuren van basisscholen aan het woord gekomen. Voor de éénpitters geldt dat de directeuren van beide scholen zijn bevraagd en bij stichting B ook een lid van het bestuur. In deze steekproef is er voor gekozen zowel openbare als verschillende soorten bijzondere scholen te vertegenwoordigen. Daarnaast bestaan alle besturen al geruime tijd en bevinden zich niet in een overgangperiode.

Betrouwbaarheid en Validiteit

Om de betrouwbaarheid te meten moet afgevraagd worden of de gevonden resultaten niet gebaseerd zijn op een toevalstreffer ('t Hart, e.a., 2005). De betrouwbaarheid komt voort uit het feit dat de startgegevens van dit onderzoek voortvloeien uit eerder gedaan onderzoek. Daarnaast is naar aanleiding van de resultaten uit dit eerdere onderzoek en de literatuur die geraadpleegd is een duidelijke en heldere operationalistie voortgevloeid. Iemand anders die

dit onderzoek op basis van dezelfde literatuur doet zou tot ongeveer dezelfde operationalisatie komen. Vervolgens zijn heldere eenduidige vragen opgesteld die aan de respondenten zijn voorgelegd (zie bijlage 1). Daarnaast zijn de interviews grondig geanalyseerd, waardoor de resultaten met elkaar vergeleken kunnen worden. De betrouwbaarheid is begrensd door het feit dat er een gelimiteerd aantal interviews heeft plaatsgevonden. Bij een volgend onderzoek kan de betrouwbaarheid verder worden vergroot door meer respondenten aan het woord te laten ('t Hart, e.a., 2005). Daarnaast sta je bij het afnemen van een interview nader in contact met de respondent dan wanneer een anonieme enquête wordt afgenomen. De kans op sociaal wenselijke antwoorden neemt daarom toe ('t Hart, e.a., 2005). Tijdens een enkel interview werd aangegeven dat het om zeer vertrouwelijke informatie ging, en of de recorder uit kon. Het feit dat het interview opgenomen wordt kan een barrière opwerpen voor het geven van antwoorden die binnen de organisatie gevoelig liggen.

Validiteit slaat op de mate waarin de resultaten en conclusies ook daadwerkelijk het beoogde fenomeen betreffen. In hoeverre kunnen de resultaten gegeneraliseerd worden naar de 'echte' wereld ('t Hart e.a., 2005). De validiteit wordt daarbij gewaarborgd door met de geproduceerde kennis de werkelijkheid zo juist mogelijk weer te geven. In dit onderzoek is door een goede en gespreide casusselectie getracht de validiteit van het onderzoek te garanderen. Vanwege de beperkte tijd is er gekozen om alleen bepaalde soorten besturen te benaderen. Er is voor gekozen enkel besturen te interviewen die het klassieke model dan wel het raad van toezicht model gebruiken. Op die manier wordt de groep waarover in dit onderzoek iets geconcludeerd wordt sterker afgebakend. Generalisering is daarom niet voor alle schoolbesturen mogelijk, maar alleen voor de afgebakende groep. Om de validiteit verder te verhogen zijn de resultaten die uit de interviews komen vergeleken met eerder onderzoek.

In het volgende hoofdstuk worden alle onderzoeksresultaten van de interviews gepresenteerd.

Resultaten

De hieronder beschreven resultaten zijn het antwoord op de drie deelvragen die eerder opgesteld zijn. Aan de hand van deze resultaten worden in het volgende hoofdstuk conclusies getrokken.

Bestuurlijke transitie

Wordt er een professionaliseringsslag geslagen? (binnen bestuur)

Alle onderzochte besturen, zowel meerpitters als éénpitters, geven aan bezig te zijn met verdere professionalisering. Wel verschilt het stadium waarin de besturen zich bevinden. Meerpitter A geeft aan dat de interne organisatie nog onvoldoende op orde is. Bepaalde afdelingen zijn nog niet onafhankelijk. Weliswaar is er in de financiële sfeer vooruitgang geboekt, maar ze zijn er nog niet. Meerpitter B,C & D hebben inmiddels de interne organisatie op orde. Wel is de huidige vorm bij alle meerpitters pas na 2002 ingevoerd. Vanuit een aantal directeuren die vallen onder meerpitter B is aangegeven dat er in het verleden gepleit is voor omschakeling naar een driekoppig college van bestuur. Hier is uiteindelijk niet voor gekozen, het huidige college van bestuur wil voorkomen dat er een extra laag tussen de directieleden en het bestuur ontstaat. De drie grote besturen in Utrecht zijn samen een professionaliseringsslag gestart. Ze trachten overal gelijk op te trekken dan sta je sterker tegenover grote gemeenten en de politiek.

Ook bij éénpitters zijn er veranderingen waarneembaar. Zo geeft éénpitter A aan dat het bestuur tot voorkort uit zeven ouders bestond, met verschillende portefeuilles. Vanwege een intern conflict wordt het volledige bestuur vervangen en neemt het aantal bestuursfuncties af en komt er waarschijnlijk een extern bestuurslid bij. Eerst moet de algemene ledenvergadering deze veranderingen nog goedkeuren. Het waardeoordeel dat directieleden hechten aan de huidige manier waarop het bestuur georganiseerd is verschilt per éénpitter. De directrice van Éénpitter A zou het graag op een professionelere manier zien. Dit zou kunnen liggen aan de verenigingsstructuur want de directeur van éénpitter B is zeer tevreden over haar stichtingsbestuur. Toen de directeur overspannen is heeft het bestuur met succes tijdelijk haar taken waargenomen. Ook zijn er strikte scheidingen aangebracht in de bevoegdheden van het bestuur en de directie. Het bestuur wordt als professioneel genoeg gezien, mede door strakke richtlijnen die door haar en het bestuur zijn opgesteld naar aanleiding van conflicten in het verleden.

Zien éénpitters de noodzaak van veranderingen niet in en waarom?

Hier is een groot verschil merkbaar tussen het bestuur en de directie. Besturen van éénpitters geven aan groot belang te hechten aan het feit dat ouders zich kunnen bezighouden met de richting waarin de school zich begeeft. Vanuit directie standpunt mag het professioneler. Zowel éénpitter A als B geeft aan dat het toewerken naar een meer rvt-model veel praktische bezwaren oplevert. *'De nieuwe richtlijnen verplichten ons toe te werken naar een meer rvt-model. Maar ik zie het nut niet in van een extra orgaan dat deze kleine organisatie controleert (Éénpitter B).'*

Hoe staan directieleden en bestuursleden tegenover veranderende verhouding tussen bestuur en directie?

Alle meerpitters gaan uit van het subsidiariteitsprincipe. Dat wil zeggen dat de verantwoordelijkheden in principe zo laag mogelijk liggen. *De verantwoordelijkheid ligt bij de schooldirecteuren en als er een probleem is kun je bij ons terecht (Meerpitter A). Onze directeuren zijn integraal leidinggevend (Meerpitter B). De directeuren zelf zijn richtinggevend (Meerpitter C).* Met andere woorden de directeur dient precies te weten wat de sterke en zwakke punten van het team zijn en daar de goede beslissingen in te nemen. Wanneer blijkt dat dit niet goed gaat zijn alle grote besturen bereid in te grijpen en indien nodig de directie te vervangen. Sommige directieleden passen niet binnen het kader van een groot schoolbestuur en dienen daarom vervangen te worden door leidinggevendenden die wel aan het profiel voldoen. *'De eerste slag die gemaakt wordt is zorgen dat overal een bekwaam schoolhoofd zit. De tweede vraag is of overal bekwame mensen in het team zitten. Daar zijn we nu druk mee bezig (Meerpitter A).'* Sommige besturen hebben die slag reeds gemaakt (Meerpitter B & C). Anderen zijn hier nog mee bezig (Meerpitter A & D). Vooral binnen meerpitter A klinkt vanaf het bestuur nog veel ontevredenheid door. *'Veel processen zijn nog ondoelmatig, ineffectief en doen het primaire proces te kort (Meerpitter A).'* Er wordt door ouders meer met een professionele blik gekeken, de maatschappij veranderd. *Waar vooral op gehamerd wordt is meer resultaatgerichtheid in het onderwijs in te voeren. Er wordt een contract gesloten met ouders, zij leveren het kind en de school goed onderwijs. Na acht jaar moet je wel kunnen bewijzen dat je er alles uitgehaald hebt wat er in zit (Meerpitter D).* Besturen van meerpitters zijn ambitieuzer dan de directies die onder het bestuur vallen. Colleges van bestuur zijn heel erg gericht op prestatievergroting. *'Als je een emmer fabriek hebt en je maakt emmers en die emmers zijn soms lek en soms niet. Dan zeg je luister even ik had grondstoffen die leken nergens naar. Hij was ziek en hij was er even niet. Dan moet je het niet gek vinden dat er soms een emmer kapot is. Maar controleer*

je dan wel? Nee ik heb niks gecontroleerd. Maar die emmers hebben het allemaal wel naar hun zin gehad en de mensen die er werken ook. Nou als dat gebeurt dan denk je die is gek, die spoort niet die gozer. Maar we doen het wel met kinderen (Meerpitter B).' Allen geven ze aan dat de manier waarop scholen aan hun resultaten komen niet uitmaakt als de resultaten maar representatief zijn voor de leerlingpopulatie op die school. *'Je moet als school kunnen tonen dat als je kind op 535 zit dat dat ook is wat hij kan. De directeur is verantwoordelijk voor het toezicht hierop (Meerpitter C).'*

Vindt de transitie plaats omdat veel kleinere besturen de nieuwe taken niet aan kunnen?

Alle besturen en directies geven aan dat er verzwaring van het takenpakket is opgetreden. Bepaalde zaken die door de overheid werden geregeld moeten scholen nu zelf doen. Binnen de geïnterviewde scholen speelde dit niet *'Het vorige éénpitter bestuur waar ik meer dan twintig jaar directeur van ben geweest is nu opgegaan in een stichting. Ze hadden al een tijdje crisis binnen de directie, waardoor het bestuur op de stoel van de directie ging zitten. Dit liep fout en uiteindelijk hebben ze besloten daarom maar aan te sluiten bij een groter bestuur (Éénpitter B).'*

De antwoorden die meerpitters geven op deze vraag komt behoorlijk overeen met hetgeen wat éénpitter besturen aangeven. Wel zijn ze minder positief over de toekomst van de éénpitter. *'Ik durf het niet goed te zeggen, maar ook omdat er vanuit Den-Haag veel beleid komt dat voor éénpitters in hun uppie naast het dagelijks werk op school moeilijk bij te houden is (Meerpitter A).'* *'Ik vermoed dat het aantal éénpitters af zal nemen. Dat heeft te maken dat je met Lumpsum, en met teruglopende kinderen het haast niet voor elkaar krijgt om overeind te blijven. Dat betekent niet dat het per saldo veel grote besturen oplevert maar samenwerkingsverbanden (Meerpitter B).'*

Waarom willen meerpitters meer en éénpitters minder autonomie?

Dat grote besturen meer autonomie wensen dan kleine besturen blijkt niet uit de interviews. De meeste besturen wijzen juist op het belang van controle door de overheid. *'Ik denk dat de overheid een belangrijke rol heeft. Het horizontale toezicht is gewoon te zwak. Ik denk dat het goed is dat er verticaal toezicht door de overheid is. Dat hoort er gewoon bij, sterk verticaal toezicht (Meerpitter A).'* Eenpitters geven juist het tegenovergestelde aan. *'Soms heb ik het gevoel dat de overheid doorslaat. Dan proberen ze ons wel autonomer te laten*

opereren, maar dan vragen ze toch op elk klein puntje financiële verantwoording. Dan vraag je er gewoon om dat hier creatief mee om wordt gegaan (Meerpitter B).'

Kwaliteit van het management

Is er een duidelijke scheiding tussen taken voor het bestuur en taken voor de directie?

Binnen meerpitters met het rvt-model zie je dat er een duidelijke scheiding tussen taken voor het bestuur en directie is. Allen zien zij zichzelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en voor een goed bedrijfsmatig beheer van de scholen. De mate waarin directieleden betrokken wordt bij het opstellen van beleid is wel verschillend per bestuur. Meerpitter B & C geven heel duidelijk aan dat beleid samen wordt opgesteld, terwijl bij Meerpitter A & D beslissingen centraler worden genomen.

Binnen de éénpitters zijn er ook duidelijke scheidingen tussen het bestuur en de directie. Het bestuur bij een éénpitter is met name controlerend en op hoofdlijnen wordt het beleid bepaald. De directie heeft meer vrijheid om het op de manier te doen die goed geacht wordt. Wanneer er instabiliteit is binnen de directie kunnen veel taken door elkaar gaan lopen. Bijvoorbeeld dat het bestuur op de stoel van de directie gaat zitten.

Wordt de directie ondersteund door het bestuur?

Zoals in voorgaande vraag al naar voren kwam verschilt de mate waarin directeuren bij het beleidsproces worden gehaald, ditzelfde geldt ook voor de manier van ondersteuning. Meerpitter A & C geven aan vooral in werkgroepen samen te werken. Op deze manier worden directeuren getriggerd om na te denken over nieuw beleid en worden ze tegelijkertijd op bepaalde onderwerpen bijgespijkerd. De tevredenheid over deze werkgroepen verschilt. Meerpitter A geeft aan: *'Maar dit wordt door veel schoolleiders niet als bijzonder inspirerend ervaren. Vaak gaat het hier over financiën en bedrijfsvoering en daar hebben veel directeuren minder interesse in. Dat lag ook weer aan het feit dat de financiën en bedrijfsvoering niet op orde waren. Dit is weliswaar een taak voor het bestuur. Maar de echte uitgaven worden wel op de scholen zelf gedaan. Dus het kan gewoon niet zonder de medewerking van de schoolleiding.'* Dit hangt ook weer deels samen met de autonomie vergroting, door Lumpsum financiering hebben directies meer bevoegdheden gekregen. Meerpitters geven aan dat dit niet altijd goed gaat en dat vrijwel alle directies hier ondersteuning in nodig hebben. Dat de lumpsum financiering het meeste tijd op slokt wordt niet teruggehoord vanuit de besturen. Vooral verhoging van de kwaliteit van onderwijs staat

vaak bovenaan het prioriteitenlijstje. De taken van het bestuur zijn dan ook vooral controleren en stimuleren.

Binnen de éénpitters bestaat een heel ander beeld. Hier is het vooral de directeur die de beslissingen neemt. Wanneer een bestuur bestaat uit vrijwillige ouders komt het voor dat deze weinig weet hebben van de taken en de veranderingen daarin waar scholen mee te maken hebben. *'Ik vind het leuk om een bestuur goed te informeren, maar als dat voortdurend leidt tot praten over hele kleine dingen dan kost dat eigenlijk te veel tijd. En als het dan echt iets anders op zou leveren zou het ook nog goed zijn. Maar dan zie je dat uiteindelijk men toch iets te weinig weet heeft van het onderwerp en dat het uiteindelijk toch weer bij hetzelfde uitkomt. Als directeur zit je daar toch veel tijd in te stoppen en soms heb je het gevoel dat je meer het bestuur aan het begeleiden bent dan dat je er zelf zo heel veel mee vooruit komt (Éénpitter A).'*

Is het bestuur betrokken of juist afstandelijk?

Hier is een opmerkelijk verschil merkbaar tussen directeuren van de basisscholen en de colleges van bestuur. Zo geven directeuren van een basisschool onder meerpitter A en een directeur die valt onder meerpitter D aan dat de directie zolang het goed gaat vrij is om eigen beleid te bepalen. Colleges van bestuur zien liever dat er zo goed mogelijk op elkaar afgestemd wordt.

Binnen éénpitters zie je een ander beeld. De directeuren van Éénpitter A en B geven beide aan dat het bestuur heel erg betrokken is. *'Ik vind het bestuur te dichtbij. Ze hebben wel de visie geformuleerd dat ze op afstand willen besturen maar in de praktijk klopt dat niet. Dat zie ik ook als groot nadeel van éénpitters (Éénpitter A).* *'Het bestuur is zeer zeker erg betrokken, maar dat ligt ook aan de hoge continuïteitsfactor. De meeste bestuursleden zitten hun periode af of worden vervangen wanneer het kind de school verlaat. Er ontstaat een hechte band met het bestuur (Éénpitter B).'*

Waarom wordt groei nauwelijks als criterium voor goed bestuur gezien?

Alle besturen geven aan dat groei geen prioriteit heeft. Tegelijkertijd wordt wel op andere besturen gewezen van 'daar doet men het wel'. De meerpitters hoeven niet perse groter, maar kleiner zeer zeker ook niet. *'Er bestaat in mijn ogen wel een ondergrens en die ligt al rond de 20 scholen, anders kan je niets bereiken. Maar ik zie niet zozeer een bovengrens (Meerpitter C).'* *'Er zit een grens aan, maar die is zeer schimmig. Als je te groot bent*

omstaat het tegenovergestelde effect dan krijgt je kantoor een eigen dynamiek. Ik kan nu nog 32 directeuren aansturen met 50 wordt dat al een stuk lastiger. Dan moet je gaan opdelen. De grootte die wij nu hebben is nagenoeg ideaal (Meerpitter B).

Schaalvoordelen

Zien schoolbesturen deze voordelen van schaalvergroting?

Schoolbesturen geven exact dezelfde voordelen aan van schaalvergroting zoals in de literatuur beschreven wordt. Schaalvoordelen bestaan namelijk op drie terreinen, de materiele schaalvoordelen die je kan behalen, zoals gezamenlijke inkoop. Een ander voordeel is risicodeling, hierbij moet gedacht worden aan onverwachte gebeurtenissen, terugloop van leerlingen, vervanging van docenten etc. Tot slot kan je gemakkelijker kennisdeling organiseren. *'Je kunt meer delen van elkaars ervaringen en proberen die aan te wenden voor de kwaliteit van het onderwijs (Meerpitter A).'* *'Eigenlijk is het heel simpel, als je groter bent ben je vaak iets efficiënter en heb je meer mogelijkheden (Meerpitter C).'*

Zoals eerder aangegeven zien directieleden meer *'Ik kan me voorstellen dat er misschien terreinen zouden zijn waar het wel makkelijk zou zijn, zoals financiën, personeelsbeleid en beleid vanuit Den Haag (Éénpitter A).'* *'Als lid van het bestuur van een éénpitter hecht ik heel veel waarde aan de onafhankelijkheid die de school nu heeft. Samengaan in een groot bestuur past niet bij de school (Éénpitter B).'*

Worden de beoogde schaalvoordelen door meerpitters bereikt?

Dat meerpitters de voordelen van schaalvergroting in zien betekent niet dat altijd al die voordelen gerealiseerd worden. *'Ze zijn theoretisch aanwezig, maar mijn eigen ervaring tot nu toe is dat het vaak zwaar onderbenut is. Er wordt bijvoorbeeld niets aan centrale inkoop gedaan en er vindt niet systematisch kennisdeling plaats tussen leerkrachten. Er valt nog veel werk te verzetten om die kansen wel te benutten. Als die kansen niet benut worden kan het averechts werken dat scholen zeggen ik zie de toegevoegde waarde niet en stap er liever uit (Meerpitter A).'* *'Ik ben er van overtuigt dat je als groot bestuur, maar niet te groot, besluitvaardiger bent. En ook echt kwalitatief veel betere dingen kan doen. Dit lukt alleen nog niet altijd (Meerpitter D).'* Dat dit niet bereikt is ligt volgende colleges van bestuur omdat hier in het verleden onvoldoende op gestuurd is. Dit wordt echter niet altijd door de directeuren van de basisscholen beaamt. *'Een nieuw college van bestuur is altijd even wennen. Een groot verschil is een stukje know-how, het vorige college wist precies waar ik stond. Met het vorige college heb ik ook uitermate fijn samengewerkt (Meerpitter A).'* De

meeste besturen kijken vooruit en verwachten dat naarmate de organisaties meer gewend is aan de veranderingen in het bestuurlijk arrangement de kwaliteit van het onderwijs toe neemt. *'Over vijf jaar lopen we in Utrecht voorop qua onderwijs, mark my words! (Meerpitter B).'*

Verantwoording

Is er sprake van intern toezicht?

Binnen meerpitters met een rvt-model blijkt dat op veel terreinen de checks and balances niet voldoende functioneren. Dit ligt volgens de colleges van bestuur aan het feit dat het lastig werk is. In de bouw en financiële sector zie je ook dat het mis gegaan is. De raad van toezicht houdt toezicht op het college van bestuur en dat vraagt nogal wat kennis om dat goed te doen. De raden van toezicht bestaan uit mensen met een brede maatschappelijke interesse en ervaring, zodat verwacht kan worden dat ze goed toezicht kunnen houden en dat ze een sparringpartner zijn voor het bestuur. *'Maar het werkt toch niet goed, ik denk dat ze in het verleden veel dingen toch niet gezien hebben of pas te laat. Ik vind dat ik niet zo veel aan die raden van toezicht heb gehad (Meerpitter A).'* Ook op andere interne toezicht raden valt wat op te merken. Zo wordt een aantal keer aangegeven dat er vanuit ouders weinig belangstelling is om de GMR te versterken. Waardoor besturen soms met enkel de personeelsgeleding zit te praten.

Binnen éénpitters is het interne toezicht nog een stuk beperkter. Wanneer het klassieke model aangehangen wordt vinden er binnen het bestuur zelf geen checks and balances plaats. Met andere woorden, het bestuur wordt niet gecontroleerd. Bij geen van de gesproken contactpersonen werd aangegeven dat hier binnenkort verandering in komt.

Is er sprake van horizontale verantwoording en hoe wordt daar over gedacht?

Alle meerpitter besturen geven aan dat het leveren van goed onderwijs namens de overheid gebeurd, want zij zijn de financierende partij. *'Namens de overheid lever je publieke diensten en je opereert dus in dienst van de samenleving. Dus moeten wij aan de samenleving verantwoording afleggen over hoe wij de dienst leveren (Meerpitter C).'* Ze vinden het heel redelijk, dat wanneer je publieke middelen krijgt dat je netjes verantwoording aflegt over wat je daarmee bereikt hebt. Daarnaast onderhouden alle grote besturen contact met diegenen die van buiten invloed uitoefenen op de prestaties van de scholen. Niet altijd verloopt dit nog even soepel zo geeft de voorzitter van het college van

bestuur A aan dat; *'Dit is tot nu toe niet gebeurd en dat is eigenlijk een volstrekt achterhaalde toestand (Meerpitter A).'*

Binnen éénpitter besturen is er nauwelijks sprake van horizontale verantwoording. Enkel de ouders worden als belangrijke partij gezien om mee om de tafel te zitten. *'Tijdens de algemene vergadering komen ouders en bestuur samen en bespreken ze de begroting van het jaar daarop en in juni staat het jaarverslag op de planning (Éénpitter A).'*
'Verantwoording aan andere partijen afleggen vind ik niet zo belangrijk. Eigenlijk is er ook praktisch geen contact met de gemeente. De meeste jaarverslagen van andere organisaties belanden bij mij ook ongelezen in de prullenbak. De ouders zijn degenen aan wie wij verantwoording verschuldigd zijn (Éénpitter B).'

Waarom kunnen meerpitters de kritiek op grote besturen niet wegnemen?

Allereerst geven alle meerpitters aan dat die kritiek onterecht is. Qua overhead zijn besturen in het primair onderwijs niet te vergelijken met besturen in andere sectoren. De meeste geven aan dat ongeveer tachtig procent van elke euro in de klas belandt, tegenover ongeveer zestig procent in de BV sector. Globaal worden drie redenen aangegeven waarom het negatieve beeld rondom grote besturen niet weggenomen worden. Allereerst heeft het te maken met dat op sommige plekken de interne organisatie nog niet op orde is, waardoor de directeuren ontevreden zijn over de meerwaarde van het bestuur (Meerpitter A). Ten tweede is het een maatschappelijke trend, was vroeger groot nog efficiënt, nu wordt dit gezien als log en geldverslindend. Ten derde zijn succesverhalen van grote besturen niet verkoopbaar aan de pers. *'Het is leuker om te vertellen dat ouders de wc staan schoon te maken terwijl er ergens een bestuurder zit die tonnen verdient. Bij mij maakt niemand de wc's schoon en mijn salaris is nog niet een derde van de balkenendenorm (Meerpitter D).'* Wel wordt getracht door grote besturen zoveel mogelijk op de negatieve berichtgeving te reageren. Sommige verhalen zijn echter moeilijk te weerleggen; *'Het Prem verhaal bijvoorbeeld over kwaliteit van onderwijs. Wat moet ik daar nou nog van vinden. Weet je het idiote is die man heeft nog gelijk ook. Blijkbaar is het zo dat als ik mijn onderwijs op een dergelijke manier vorm geef het werkt. Doordat ik voetballers langs laat komen, kinderen in de watten leg en ze leuke dingen laat doen en daarnaast een klein groepje kinderen eindeloos bijspijker met ik weet niet wat. Dan weet je je hebt groot gelijk, dat wil ik ook. Ik heb 8500 leerlingen willen alle voetballers even dagelijks bij mij langs komen om kinderen te helpen scoren? Dat kan helemaal niet. Wat heeft het voor zin om dit te vertellen? (Meerpitter B).'*

Kwaliteit van onderwijs

Wat verstaan besturen onder kwaliteit van onderwijs? Hoe wordt gedacht over harde en zachte criteria voor goed onderwijs?

De meerpitters geven aan dat er op meerdere niveaus condities zijn voor goed onderwijs. De meeste besturen delen dit in, in een drietal categorieën, primaire, secundaire en tertiaire condities voor goed onderwijs. Onder de primaire factoren vallen helder en ambitieuze doelen, goed gemotiveerde en didactisch en pedagogisch goed toegeruste docenten, adequate leermiddelen, systematische analyse van de onderwijsresultaten en een sterke kwaliteitscyclus. Inclusief evident based acties om het resultaat van het onderwijs via innovatie en HRM personeelsbeleid steeds verder te verbeteren. (Meerpitter A & C). Dan zijn er secundaire factoren dat zijn de omstandigheden die voorwaardelijk zijn om goed onderwijs mogelijk te maken, dat zijn goede huisvesting, solide financiën en bedrijfsvoering die gewoon op orde is (Meerpitter B). En dan heb je tertiaire factoren dit betreft omstandigheden zoals de thuissituatie, de toestand in de wijk. De primaire factoren liggen vooral bij de scholen zelf. De secundaire factoren liggen bij het bestuur en de tertiaire factoren bij stakeholders buiten de school. Wanneer al deze factoren op een juiste manier benaderd worden wordt de kwaliteit van het onderwijs vergroot.

Éénpitters hechten meer belang aan de zachtere criteria. Vooral het opvoed criteria komt telkens naar voren. Volwassenen moeten model staan voor de kinderen, zodat kinderen goed kunnen afkijken hoe het moet. Aan de hand daarvan kunnen de kinderen zelf kwaliteit ontwikkelen in hun denken en handelen. Hoe beter kinderen opgevoed zijn des te makkelijker gaat dit. *'Je moet je als volwassene van minuut tot minuut bewust zijn dat je bezig bent met opvoeden. Dus als kinderen binnenkomen hebben ze hun jas opgehangen. Dan zeg je jongens ik heb nog even naar de kapstok gekeken maar ik zie dat alle jassen heel goed op een haakje hangen, prima gedaan, het is fijn van jullie dat je daar goed voor zorgt (Éénpitter A).'* Daarnaast wordt vaak de sfeer binnen de school als heel belangrijk ervaren, dat kinderen het naar hun zin hebben. Tegelijkertijd wordt ook minder aandacht besteed aan prestatie indicatoren zoals de CITO eindtoets. *'Kwaliteit heeft uiteindelijk niet met die CITO-score te maken. Wij gaan op onze eigen ervaring af en daarna controleren we met de CITO eindtoets of dat wat wij geadviseerd hebben overeenkomt met de CITO eindtoets. Ervaring leert dat we er maar een halfprocent naast zitten, dat is een leerling in de twee jaar (Éénpitter A).'*

Levert bestuursvergroting een kwaliteitsslag op?

Op dit moment is er binnen de sector onderwijs te weinig resultaatgerichtheid, aldus meerpitters met een rvt-model. Alle meerpitterbesturen geven aan hier gericht op te sturen door afsprakenlijsten te maken met schooldirecteuren. *'Je moet aan kunnen tonen dat als je kind op 535 zit dat dat ook is wat hij kan (Meerpitter B).'* Wanneer hier vervolgens niet aan voldaan wordt, net als in het bedrijfsleven, zitten hier consequenties aan verbonden. *'Er worden te weinig prestaties geleverd in de sfeer van het onderwijs zelf. Niet dat het allemaal slecht is. Maar de resultaatgerichtheid van het onderwijs kan een stuk beter (Meerpitter C).'* *'Bestuursvergroting levert dus niet zonder meer een kwaliteitsslag op. We zijn een groot bestuur en ik moet constateren dat het echt nog veel beter kan (Meerpitter A).'*

Conclusie, reflectie & aanbevelingen

Dat onderwijs de basis is voor een succesvol leven staat buiten kijf. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Vanwege 'educational governance' verandert de verhouding tussen besturen, directies en de overheid. Op welke wijze dit verandert en wat de gevolgen hier van zijn is in dit onderzoeksrapport besproken. De centrale vraag waarmee dit onderzoek begon luidde dan ook als volgt;

Hoe geven éénpitters en meerpitters inhoud aan het nieuwe bestuurlijke arrangement en welke opvattingen van 'goed bestuur' hanteren ze daarbij?

De eerste conclusie van dit onderzoek is dat éénpitters en meerpitters anders omgaan met de bestuurlijke transitie die plaats vindt dan wel plaats gevonden heeft. In eerder onderzoek werd reeds geconcludeerd dat vooral besturen met het raad van toezichtmodel (rvt-model) anders stonden tegenover professionalisering dan éénpitter besturen die nog het klassieke model hanteerden. Wat blijkt is dat vooral de éénpitterbesturen zelf stevig vasthouden aan het huidige model en dat het de directie is die streeft naar veranderingen hierin. Vaak vindt dit plaats in kleine etappes. Verder blijkt dat het klassieke bestuursmodel vooral problemen oplevert wanneer er discontinuïteit van de directie plaatsvindt. De directeur is, meer dan bij meerpitters, dé spil binnen de organisatie. Wanneer deze wegvalt is het mogelijk dat bestuurs en directie taken door elkaar gaan lopen. Meerpitters staan positiever tegenover bestuurlijke veranderingen en kunnen discontinuïteit van de directie beter opvangen.

Gevolgen van het nieuwe bestuurlijke arrangement is dat veel besturen er voor kiezen op te gaan in grotere samenwerkingsverbanden. Op die manier wordt getracht bepaalde schaalvoordelen te behalen. Risicospreiding, Materiele schaalvoordelen en kennisdeling worden hierbij door de meerpitterdirecties vooral genoemd. Echter deze voordelen worden niet altijd bereikt, reden hier voor zijn directeuren die autonomie behoudt nastreven en het niet op orde zijn van de interne organisatie. Bij het rvt-model is de raad van toezicht verantwoordelijk voor de controle van het college van bestuur. Niet alle raden van toezicht worden bevolkt door bekwame vertegenwoordigers uit het onderwijs. Een enkel bestuur geeft zelfs aan niets aan de raad van toezicht gehad te hebben. Vrijwel alle éénpitter besturen kiezen bewust om niet samen te gaan in een overkoepelend bestuursorgaan. De schaalvoordelen worden door de directies echter wel gezien, vooral in het kader van nieuwe beleid dat uit Den Haag komt, op financieel terrein en op gebied van personeelsvervanging.

De keuze om niet samen te werken lijkt dan ook vooral op gevoel gefundeerd en dan met name bij de ouders die in het bestuur zitten.

Een van de veranderingen die 'good governance' met zich meebrengt is verankerd in de manier van verantwoording. Eerder kwam al ter sprake dat meerpitters aangeven dat het interne toezicht niet op orde is. Bij meerpitters uit zich dit in een raad van toezicht die niet altijd naar behoren functioneert. Interne verantwoording is een probleem dat ook bij éénpitters voorkomt. Besturen en schoolleiders vinden het bestuur te klein om ook daar nog een raad van toezicht op te zetten. Ook qua horizontale verantwoording bestaan er grote verschillen tussen éénpitters en meerpitters. Uit eerder onderzoek bleek dat besturen enkel de ouders als belangrijke verantwoordingsgroep zien. Dit geldt enkel voor de éénpitter, meerpitters met een raad van toezichtmodel geven aan dat het onderwijs met gemeenschapsgeld betaald wordt en daardoor maatschappelijk verantwoording dient te worden afgelegd. Verder onderhouden grote besturen meer en consequenter contact met andere besturen, de gemeente en andere organisaties.

Onder goed bestuur verstaan meerpitters dat het maximale rendement uit de kinderen wordt gehaald. Zoals een lid van het college van bestuur van een meerpitter het zo mooi verwoord; Als je emmers maakt in een fabriek bestaan er ook geen excuses. Dan zeg je ook niet ik had waardeloze grondstoffen maar die emmer en het personeel dat de emmer gemaakt heeft hebben het wel naar hun zin gehad. De algemeen heersende mening onder grote meerpitters is dat niet het maximale rendement uit kinderen wordt gehaald. Het streven van het bestuur is dan ook dit zo groot mogelijk te maken. De constatering dat éénpitters meer op de zachte criteria gericht zijn wordt onderschreven. Het opvoeden van kinderen en zorgen dat ze het naar hun zin hebben en de voorbeeldfunctie van docenten worden als minstens zo belangrijk als een goede Cito score gezien.

Naar aanleiding van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat er grote verschillen tussen meerpitters en éénpitters in het benaderen van de nieuwe bestuurlijke arrangementen bestaan. Vooral op het vlak van interne en horizontale verantwoording en de bereidheid om bestuurlijke transitie aan te gaan lopen meerpitters voorop. De veranderende houding van de overheid en daarmee gepaarde verdere autonomie wordt beter opgevangen door de meerpitters. Op de vraag wie beter voorbereid is op het nieuwe bestuurlijke arrangement komt eenduidig het antwoord de meerpitter met het raad van toezicht model naar voren.

Reflectie

Een belangrijke conclusie van dit onderzoek is, dat zowel in de theorie als in de praktijk, blijkt dat meerpitters met een raad van toezicht model beter zijn ingespeeld op de bestuurlijke veranderingen dan éénpitters. Uiteraard is dit een generalisatie van een kleine steekproef. Er zullen ook grote besturen zijn die nog niet klaar zijn voor de veranderingen die in het primair onderwijs plaatsvinden. Daarnaast geeft dit onderzoek geen waardeoordeel over deze veranderingen. Met andere woorden het nieuwe bestuurlijke arrangement wordt als gegeven aangenomen en van daaruit verder geredeneerd. Of deze veranderingen noodzakelijk en goed voor de kwaliteit van het onderwijs zijn wordt hierbij in het midden gelaten.

Het toeval wil dat alle leden van het college van bestuur die geïnterviewd zijn pas sinds korte tijd die functie vervulden, dat wil zeggen pas na 2002. Hierdoor konden zij makkelijk kritiek leveren op de manier waarop het bestuur daarvoor handelde. Wellicht is hierdoor een vertekend beeld ontstaan. De directeuren die gesproken zijn oordeelden vaak veel milder over vorige colleges van bestuur.

Daarnaast dient er nogmaals op gewezen te worden dat vele veranderingen nog gaande zijn. Zo worden de eerste gevolgen van de invoering van de lumpsum financiering nu pas zichtbaar. Ook ander beleid van de overheid, zoals een striktere scheiding binnen besturen, is beleid wat nog grotendeels in de maak is. De conclusies die getrokken zijn in dit onderzoek zouden dus binnen korte tijd al weer achterhaald kunnen zijn.

Tot slot kan gesteld worden dat er in dit onderzoek een degelijke onderzoeksbasis is gebruikt. Door uit te gaan van de resultaten van eerdere onderzoeken konden ook de topics die in dit onderzoek centraal stonden voor dit onderzoek gebruikt worden. Daarnaast is gekozen deze begrippen aan te vullen met theorieën die vanuit andere literatuur naar voren is gekomen. Op deze manier is een zorgvuldig gekozen onderzoekskader bereikt. De betrouwbaarheid en validiteit had verder vergroot kunnen worden door het afnemen van meer interviews en het uitbreiden van de casusselectie zodat de gevonden resultaten toepasbaar zouden zijn voor de gehele populatie schoolbesturen.

Aanbevelingen

Aanbevelingen richting schoolbesturen

In deze aanbevelingen zal de aandacht vooral uitgaan naar de schoolbesturen die momenteel bezig zijn de veranderingen in de bestuurlijke sfeer het hoofd te bieden. Door de autonomie vergroting en de veranderende verantwoordingsstructuur neemt de druk op de schouders van het bestuur en de directie toe. De overheid geeft aan er niet op gericht te zijn het aantal éénpitters verder te verminderen, toch wordt het door nieuwe wetgeving lastiger om als éénpitter te blijven staan. Bestuurlijke wijzingen lijken daarom onontkoombaar. Echter veranderingen in de bestuurlijke sfeer hoeft niets uit te maken voor de schaal van de onderwijsinstellingen zelf. Zo kan ook binnen een groot bestuur de eigen identiteit goed behouden blijven. Éénpitters met het klassieke bestuursmodel die bestuurlijk gezien het liefst op zichzelf blijven doen er verstandig aan over professionalisering na te denken. Een professioneler bestuur is vooral ter ondersteuning van de directie erg belangrijk geworden. Voor vrijwillige besturen is het lastig om op de hoogte te blijven van alle veranderingen die elkaar in rap tempo opvoeren, daarnaast is de continuïteit van een vrijwillig bestuur lastig te waarborgen. Bovendien, en meest zorgelijk, zijn directeuren de spil van de éénpitters. Wanneer deze wegvalt raakt vrijwel elke éénpitter in de problemen. Een professioneel bestuur kan hierbij uitkomst bieden en ingrijpen in zulke situaties.

Voor meerpitter met besturen met een raad van toezichtmodel geldt dat vooral op het vlak van verantwoording extra aandacht noodzakelijk is. Intern toezicht blijkt namelijk een heikel punt te zijn. Het scheiden van controle en uitvoer blijkt in de praktijk niet altijd soepel te verlopen. Besturen moeten er bewust van zijn dat de raad van toezicht er niet alleen is om het college van bestuur te ondersteunen en het voor de gehele instelling van belang is hierover duidelijk afspraken gelden en er capabele mensen zitting nemen in deze raad.

Aanbevelingen voor verder onderzoek

De eerste aanbeveling voor een vervolgonderzoek is de casusselectie te verruimen. Door ook onderzoek te doen naar éénpitters en meerpitters die andere bestuursmodellen aanhangen gelden de conclusies voor een bredere groep. Wanneer het onderzoek breder uitgevoerd wordt kan ook een grotere groep directeuren en bestuursleden aan het woord komen.

Een dergelijk onderzoek zou ook plaats kunnen vinden binnen andere sectoren dan het primair onderwijs. Binnen het onderzoek *de school bestuurd* is ook het voortgezet onderwijs onder de loep genomen, waar zelfde problemen een rol spelen. Ook bij de MBO's en het Hoger onderwijs hebben veranderingen in de bestuurlijke sfeer plaatsgevonden die het analyseren waard zijn.

Tot slot is ook naar het succes van de bestuurlijke veranderingen nog weinig onderzoek gedaan. Met andere woorden, bereiken de bestuurlijke veranderingen hun doel? Maar ook kijken naar de toekomst van éénpitters is een goed onderzoeksterrein.

Kortom in de bestuurlijke wereld van het onderwijs zijn veel aspecten nog onbelicht gebleven. Door middel van onderzoek kunnen schoolbesturen geholpen worden in de keuzes die ze op vlak moeten maken. Wanneer hier meer oog voor komt kan dit ook helpen de vooroordelen die heersen over meerpitters en éénpitters uit de weg te ruimen.

Literatuurlijst

Literatuur

- Dodde, N.L., Leune, J.M.G., (1997) Het Nederlandse schoolsysteem. Groningen: Wolters-Noordhoff bv Groningen.
- Godlieb, H. (2008) De weging gewogen: Een verkenning naar de beoordelingssystematiek van de opbrengsten in het basisonderwijs en de daaraan verbonden gevolgen voor de onderwijspraktijk. (verkregen via de website http://www.deweginggewogen.nl/files/deweginggewogen_herzien.pdf)
- Inspectie van het onderwijs (2004) Onderwijsverslag 2002/2003
- Inspectie van het onderwijs (2005) Onderwijsverslag 2003/2004
- Inspectie van het onderwijs (2006) Onderwijsverslag 2004/2005
- Inspectie van het onderwijs (2007) Onderwijsverslag 2005/2006
- Inspectie van het onderwijs (2008) Onderwijsverslag 2006/2007
- Karstanje, P.N. (2001) Zelfsturend stelsel, autonome instellingen, kwaliteitszorg. 's Gravenhage: Stuurgroep Evaluatie WEB.
- Klifman, H. (2004) *Greep krijgen op educational governance*. School en Wet, oktober 2004, 276-281
- Klifman, H. (2008) Governance in de praktijk van vo en mbo. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). (2008) Kerncijfers 2003-2007 Onderwijs Cultuur en Wetenschap. (verkregen via de website http://www.minocw.nl/documenten/kerncijfers_2003_2007.pdf)
- Ree, R. Van der (2004). Het onderwijssysteem in Nederland 2003. Den Haag: Eurydice.
- Soudijn, K.A. (2005) Onderzoeksverslagen schrijven: Praktische handleiding bij het schrijven van scripties en andere werkstukken voor hbo en wo. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Teurlings, C., Vermeulen, M. (2004) Leren in veranderende schoolorganisaties. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Turkenburg, M. (2008) De school bestuurd; Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Upshaw, V. (2000) *The National Public Health Performance Standard Program: Will it strengthen governance of public health?* Journal of public health management & practice, 6:5, 88-92.

- Venne, L. van de. (2002) Schaal in het primair onderwijs; Een studie naar de relatie tussen schaal en organisatie-effectiviteit. Amsterdam: Thela Thesis.
- Vijlder, F. de, Jager, G. de. (2005) Meervoudige publieke verantwoording in het onderwijs. In: Bakker, W.E., Yesilkagit, K. (2005) Publieke verantwoording: *regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*. Amsterdam: Boom.
- Wieringen, A.M.L. van. (2004) Organisatie van scholen. Antwerpen: Garant.

Persoonlijke communicatie

- Brouwer, J. (2009) Stichting primair onderwijs Venray (SPOV) oriënterend gesprek over de onderwijsinspectie en bestuurlijke schaalvergroting.
- Noordegraaf, M. & Wit, B. de (2009) oriënterend gesprek over bestuurlijke schaalvergroting

Overige bronnen

- NRC Handelsblad (2009) Het bestuur? Daar zit de school niet op te wachten. (Verkregen via de website;
http://www.nrc.nl/binnenland/article2210038.ece/Het_bestuur_Daar_zit_de_school_niet_op_te_wachten)
- Sectorbestuur onderwijsarbeidsmarkt (SBO). (2009) Tabel aantal schoolbesturen 1994-2007. (verkregen via <http://jaarboek.onderwijsarbeidsmarkt.nl/jaarboek2.bms?verb=showgraph&item=2.25>)
- Taaluniversum (2009) Definitie Lumpsum financiering (geraadpleegd op 14 mei 2009, via <http://taaluniversum.org/onderwijs/termen/term/205/>)

Bijlage 1: Vragenlijst voor interviews

Het interview zal gaan over bestuurlijke schaalvergroting in het primaire onderwijs. Over de manier waarop u aankijkt tegen de veranderingen die optreden in de verhoudingen met het bestuur. Daarnaast wordt gekeken of er verschillen zijn in bestuurlijke aanpak tussen éénpitters en meerpitters.

Algemeen

- Zou u allereerst iets over uzelf en uw rol binnen de school/bestuur kunnen vertellen?

Bestuurlijke transitie

- Is de afgelopen tijd verandering ingetreden in uw rol als directeur/bestuurslid? of gaat daar nog verandering in komen?
- Op welke wijze is het bestuur hier georganiseerd? Wat zijn de taken van het bestuur? Zijn daar veranderingen in gaande?
- Hoe ziet u de rol van uw eigen bestuur? Als betrokken, op afstand, professioneel?

Kwaliteit van het management

- Hoe ziet u de rol van de schooldirectie? Als betrokken, op afstand, professioneel?
- Is er een onderscheidt tussen taken voor het bestuur en taken voor de directie?
- Wordt de directie ondersteund door het bestuur?

Schaalvoordelen

- Verwacht u dat de kwaliteit van onderwijs toe zal nemen bij aansluiten meerpitter? Waar bestaan volgens u de schaalvoordelen uit die door meerpitters behaald kunnen worden;
 - Financiën
 - Delen taken
 - Delen ervaringen
 - Personeel
 - Mobiliteit
 - Vervanging
 - Materieel (inkoop en dergelijke)

Verantwoording

- Hoe denkt u dat het komt dat de publieke opinie en veel van uw collega's negatief tegenover grote besturen staan? Bent u het daar mee eens?

- Hoe staat u tegenover bestuurlijke transitie, van éénpitters naar meerpitters? Éénpitters aan het uitsterven?
- Hoe is de interne verantwoording geregeld? Binnen het bestuur, met directie en overheid?
- Hoe staat de school/het bestuur tegenover horizontale verantwoording? Naar ouders, inspectie, gemeente, bedrijven, maatschappij.

Kwaliteit van onderwijs

- Wat is volgens u kwaliteit van onderwijs?
 - Prestaties, CITO
 - Zachte criteria; verhoudingen, contact, plezier

Afsluiting

- Heeft u nog op of aanmerkingen?