

2011

De code 'Goed Bestuur', kwaliteit en het schoolbestuur in het primair onderwijs



Randy van den Brink
November 2011

De code 'Goed Bestuur', kwaliteit en het schoolbestuur in het primair onderwijs

Een onderzoek naar sturingspercepties ten aanzien van de onderwijskwaliteit

*Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Opleiding Bestuurskunde*

Masterthesis

Begeleider: Dr. M. Honingh

Tweede lezer:

Randy van den Brink (3052605)

November 2011

“Labore et Constantia: door arbeid en standvastigheid”

Christoffel Plantijn (Saint-Avertin, bij Tours, ca. 1520 – Antwerpen 1 juli 1589)

Voorwoord

Na zes jaren van studie worden de boeken dicht geslagen, de college aantekeningen opgeborgen en wordt (helaas) de OV-chipkaart ingeleverd. De vier jaar studie aan de Academie Lichamelijke Opvoeding (ALO) in Amsterdam liggen nog in een vers geheugen en nu komen aan de twee jaren studie in Nijmegen een einde.

Achteraf blijkt de keuze om na de vier jaren studie in Amsterdam een vervolg studie te kiezen, een goede keuze. Mijn behoefte naar kennis vergaren was niet voldoende en gelukkig heb ik mijn kennis verrijkt. Daarbij heb ik mijzelf uitgedaagd om het optimale resultaat te behalen in de master bestuurskunde. En, geen genoegen te nemen met cijfers onder de zeven.

Één van de leuke aspecten van het onderwerp van dit onderzoek is, dat het eenvoudig is uit te leggen aan andere mensen. Het onderwijsbeleid spreekt veel mensen aan en vaak hebben zij een mening wat het belangrijkste is binnen het onderwijs: de leerling en de onderwijskwaliteit. Hoe de kwaliteit vorm moet worden gegeven, daar lopen de meningen over uiteen. In de wetenschappelijke literatuur wordt er vanuit gegaan dat het schoolbestuur een invloed heeft op de kwaliteit van het onderwijs. Echter, wat de invloed van het schoolbestuur is, dat is onduidelijk. De uitkomsten van dit onderzoek bieden hier inzicht in en zijn meer dan interessant voor het onderwijsveld.

Bij aanvang van het onderzoek ging ik ervan uit dat het moeilijk zou zijn om schoolbestuurders bereid te krijgen mee te werken aan het onderzoek. Dat bleek te kloppen. Het verloop van het onderzoek heeft overeenkomsten met de beklimming van de Alpe d'Huez. Het begin van de beklimming loopt geleidelijk op. Dit is te vergelijken met de onderzoeksopzet, beleidskader, theoretisch kader en de methoden en technieken, in het onderzoek. Het middenstuk van de berg is zwaarder. Hier fietst iedereen voor zichzelf en is het hard werken. Dit is te vergelijken met de dataverzameling en de analyse. Eenmaal de top naderend wordt de berg vlakker en biedt het een prachtig uitzicht over de omgeving. Het laatste hoofdstuk van dit onderzoek geeft de conclusie weer van dit onderzoek, een prachtig uitzicht door de arbeid die is verricht.

Gelukkig heeft dr. Marlies Honingh mij gedurende de beklimming op de juiste manier ondersteuning geboden. Dat waardeer ik enorm. Ik wil haar dan ook bedanken voor de passie, ondersteuning en het vertrouwen dat zij in mij heeft gehad. Zij heeft mij regelmatig uitgedaagd om na te denken en zodoende het onderzoek te verbeteren. Iets wat ik soms gemist heb ik de pre-master en de master van de opleiding bestuurskunde. Dit onderzoek heeft niet plaats kunnen vinden zonder de hulp van de schoolbestuurders van de verschillende onderwijsinstellingen. Daarvoor wil ik hen bedanken.

Verder wil ik mijn studiegenoten Pieter en Marco bedanken voor de samenwerking gedurende deze twee jaar. Daarnaast wil ik mijn familie en schoonfamilie bedanken voor hun onvoorwaardelijke steun en liefde gedurende deze studie. Tot slot, wil ik mijn vriendin Roxanne in het bijzonder bedanken, omdat zij tot het laatst mijn verslagen heeft doorgelezen en van feedback heeft voorzien.

Randy van den Brink
November 2011

Samenvatting

De kwaliteit van het onderwijs is een blijvend onderwerp van discussie. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor een goede dienstverlening en kwalitatief goed onderwijs. Op 1 augustus 2010 is de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur' in werking getreden (Staatblad, 2010). Door de wet is de aandacht voor vraagstukken rond 'Goed bestuur', intern toezicht en het sturen op onderwijskwaliteit nog sterker in de belangstelling komen te staan. De wet wordt ondersteund met de code Goed Bestuur. Het doel van de code Goed Bestuur is om de verantwoordelijkheid voor het onderwijs te nemen om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen en te verbeteren (PO Raad, 2010).

Schoolbesturen hebben de afgelopen jaren meer autonomie gekregen. Bovendien is de samenleving continu in beweging en aan verandering onderhevig. Dit vraagt meer van schoolbestuurders op het gebied van professioneel besturen van een school. Bijvoorbeeld, schoolbesturen moeten zich verantwoorden aan onderwijspersoneel, raad van toezicht (RvT), ouders, gemeente en inspectie. Schoolbesturen staan hierdoor vaak voor complexe situaties waarin wordt verwacht dat zij de juiste keuzes moeten maken. Echter is er weinig bekend over de invloed van schoolbesturen op de onderwijskwaliteit. Het doel van dit onderzoek is om de kwantitatieve studie van Hooge & Honingh (2011) te ondersteunen met een kwalitatieve studie, waarin de in de wetgeving veronderstelde relatie tussen het schoolbestuur en de onderwijskwaliteit wordt onderzocht. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

'Hoe denken schoolbesturen in het primair onderwijs te kunnen sturen op onderwijskwaliteit en dragen zij bij aan de kwaliteit van het primair onderwijs?'

Om tot een analyse te komen van de relatie tussen het schoolbestuur en de onderwijskwaliteit is er een literatuurstudie uitgevoerd en zijn er data verzameld door middel van documentanalyse en 35 semi-gestructureerde interviews. Deze verkregen empirische data zijn geanalyseerd aan de hand van de theorie, om zo tot een antwoord te komen op de onderzoeksvraag.

Uit de literatuurstudie blijkt dat kwaliteit een ruim begrip is (Turkenburg, 2011). Diverse auteurs definiëren kwaliteit op uiteenlopende wijze (Borghans et al., 2007; Cuyvers, 2002; De Groot, 1983; Le Grand, 2007; Van Tongeren & Bal, 1998). Om tot kwaliteitsverbetering te komen van het primair onderwijs kunnen schoolbesturen via een kwaliteitszorgsysteem, zoals: early warning system (EWS), evaluaties en kwaliteitskaarten, continu en systematisch sturen op de onderwijskwaliteit (Scheerens, 1996). Tevens is opbrengstgericht werken van belang (Bos, 2009). Het zorgt ervoor dat schoolbesturen systematisch en doelgericht kunnen werken aan de maximalisatie van prestaties (Hofman et al., 2008). Ter ondersteuning van de kwaliteitszorg kunnen schoolbesturen door middel van de 'Plan-Do-Check-Act (PDCA cyclus) op cyclische wijze sturen op de onderwijskwaliteit (Deming, 1989). Echter is de aansturing van schoolbesturen om tot kwaliteitsverbetering te kunnen komen afhankelijk van de bestuursstijl en het bestuursmodel die schoolbesturen hanteren.

De uitkomsten van het onderzoek laten zien dat schoolbesturen niet altijd een duidelijke en heldere visie hebben en opzoek zijn naar de juiste rol om de onderwijsinstelling aan te kunnen sturen. Verder blijkt dat schoolbesturen die het RvT-model hanteren de rolvastheid van taken en verantwoordelijkheden beter inzichtelijk hebben, dan schoolbesturen die gebruik maken van een overig bestuursmodel, omdat het RvT-model een scheiding kent van intern toezicht en bestuurlijk handelen.

Schoolbesturen definiëren kwaliteit op uiteenlopende wijze. Binnen schoolbesturen wordt er nauwelijks gediscussieerd over de waarborging en verbetering van de kwaliteit van de onderwijsinstelling. Veelal leunen schoolbesturen achterover en vertrouwen zij op de

directie. Schoolbesturen beperken zich in de meeste gevallen tot het stellen van kritische vragen en geven daar waar nodig advies aan de directie.

Schoolbesturen stellen dat ze open staan voor kwaliteitsinstrumenten, maar daartegenover stellen enkele schoolbesturen dat er niet teveel kwaliteitsinstrumenten moeten zijn. Het leidt tot teveel bureaucratie en werkdruk.

De omgeving is volgens de schoolbesturen van groot belang. Schoolbesturen stellen dat ze rekening houden met de ouders, maar niet altijd in willen spelen op de wensen en behoeften van de ouders. Ouders worden soms gezien als mensen die het beter denken te weten en op de stoel van de docent of bestuurder plaatsnemen. Bovendien vinden schoolbesturen het belangrijker om de interne processen op orde te hebben, waarbij het strategisch beleidsplan leidend is. De PDCA cyclus biedt hierin ondersteuning. Echter, met name de check (evaluatie) fase van de PDCA cyclus wordt niet optimaal benut. Beleid wordt niet structureel geëvalueerd, omdat schoolbesturen stellen daar niet of nauwelijks aan toe te komen.

Één van de meest in het oogspringende opbrengsten van dit onderzoek is dat schoolbesturen veelal aangeven een lerende en/of professionele organisatie te zijn. Echter, bij navraag blijkt dat schoolbesturen zich onvoldoende realiseren wat een lerende en professionele organisatie inhoudt. Schoolbesturen lijken in een aantal gevallen wel te willen professionaliseren en bij te dragen aan de onderwijskwaliteit, maar weten niet hoe. Daar ligt voor de schoolbesturen nog een hoop winst te behalen.

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting.....	5
1. Inleiding	10
1.1 Probleemstelling.....	11
1.2 Wetenschappelijke relevantie.....	12
1.3 Maatschappelijke relevantie	12
1.4 Afbakening onderzoek.....	12
1.5 Opbouw van het onderzoek.....	13
2. Beleidskader.....	14
2.1 Inleiding.....	14
2.2 Governance	14
2.3 Code Goed Bestuur in het primair onderwijs	16
2.3.1 Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO).....	17
2.4 De Inspectie van het Onderwijs.....	17
2.5 Conclusie	19
3. Theoretisch kader	21
3.1 Inleiding.....	21
3.2 Het schoolbestuur in relatie tot onderwijskwaliteit.....	21
3.3 Kwaliteit.....	23
3.4 Kwaliteitszorg	24
3.5 Schoolbesturen en kwaliteitsverschillen	26
3.5.1 Het voorkomen van kwaliteitsverschillen	27
3.6 Beleid en sturing op onderwijskwaliteit in het primair onderwijs	28
3.6.1 Sturing in het primair onderwijs	30
3.7 Het bestuursmodel	31
3.7.1 Bestuursstijl.....	33
3.8 Conclusie en hypothesen	34
4. Methoden en technieken.....	37
4.1 Inleiding.....	37
4.2 Onderzoeksdesign	37
4.3 Casusselectie.....	37
4.4 Onderzoeksmethoden	38
4.4.1 Documentanalyse	38
4.4.2 Interviews.....	38
4.5 Validiteit	39
4.6 Betrouwbaarheid	40
4.7 Operationalisatie	40
4.7.1 Kwaliteit	40
4.7.2 Sturing	41
4.7.3 Organisatie en bestuursmodel.....	41
4.7.4 Het schoolbestuur	42
5. Resultaten.....	43
5.1 Inleiding.....	43
5.2 De cases.....	43
5.2.1 Case 1	43
5.2.2 Case 2	45
5.2.3 Case 3	47
5.2.4 Case 4	49
5.2.5 Case 5	51
5.2.6 Case 6	53
5.2.7 Case 7	55

5.2.8	Case 8	57
5.2.9	Case 9	59
5.2.10	Case 10	62
5.2.11	Case 11	64
5.2.12	Case 12	66
5.2.13	Case 13	68
5.2.14	Case 14	71
5.2.15	Case 15	73
5.2.16	Case 16	75
5.2.17	Case 17	77
5.3	Conclusie	79
6. Analyse		80
6.1	Inleiding.....	80
6.2	Het bestuursmodel	80
6.3	Kwaliteit.....	80
6.4	Kwaliteitszorgsysteem.....	81
6.5	Omgeving.....	82
6.6	Bestuur en sturing	82
6.7	Organisatie.....	83
6.8	Conclusie	83
7. Conclusie en aanbevelingen		85
7.1	Inleiding.....	85
7.2	Onderzoeksbevindingen.....	85
7.2.1	Beantwoording probleemstelling	85
7.2.2	Overige onderzoeksbevindingen	89
7.3	Theoretische en beleidsmatige implicaties	89
7.4	Kanttekeningen bij het onderzoek	90
7.5	Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	91
7.6	Reflectie	91
Literatuurlijst		93
Bijlagen		103
Bijlage 1	Lijst met afkortingen	104
Bijlage 2	Interviewleidraad thema en topiclist	105
Bijlage 3	Uitnodiging onderzoek	108
Bijlage 4	Code Goed Bestuur PO Raad.....	109
Bijlage 5	Waarderingscriteria Ivho	111
Bijlage 6	Uitwerking competenties Wet BIO.....	119
Bijlage 7	Wettelijke taken en bevoegdheden schoolbesturen	120

Lijst van figuren

Figuur 1 Opbouw van het onderzoek.....	13
Figuur 2 Waarderingskader	17
Figuur 3 Governancemodel onderwijstoezicht	18
Figuur 4 Criteria Goed Bestuur (1)	22
Figuur 5 Criteria Goed Bestuur (2)	23
Figuur 6 Invloed op kwaliteitszorg en schoolontwikkeling	25
Figuur 7 PDCA cyclus	28
Figuur 8 Beleidscyclus.....	29
Figuur 9 Intern toezicht bestuursmodellen	32
Figuur 10 Bestuurlijke structuur	34
Figuur 11 Overzicht onderzoeksmethoden	38
Figuur 12 Waarderingskader	111
Figuur 13 Competentiematrix	119
Figuur 14 Overzicht wettelijke taken en bevoegdheden schoolbesturen.....	120

1. Inleiding

Er is weinig kennis voor handen over de bijdrage die schoolbesturen leveren aan de onderwijskwaliteit in Nederland. Dit is des te opmerkelijker wanneer we ons realiseren dat schoolbesturen eindverantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het primair onderwijs. In het regeerakkoord van het Kabinet Balkenende IV staat dat de kwaliteit van het onderwijs moet worden gegarandeerd. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs wordt vanuit de IvhO neergelegd bij het schoolbestuur. Schoolbesturen zijn het aanspreekpunt vanuit de IvhO. Schoolbesturen zijn ook juridisch eindverantwoordelijk. Ondanks de verantwoordelijkheid die schoolbesturen hebben is er weinig onderzoek gedaan naar de bijdrage van het schoolbestuur aan de kwaliteit van het primair onderwijs.

Het dereguleringsbeleid, dat in de jaren tachtig is ingezet, is van cruciaal belang geweest voor de huidige situatie van het primair onderwijs (Hooge & Honingh, 2011; Klarus & De Vijlder, 2010; Onderwijsraad, 2006; Turkenburg, 2008). Vanaf die periode heeft het primair onderwijs meer autonomie gekregen vanuit de perceptie, dat schoolbesturen hun werk goed doen. De autonomie moet er mede voor zorgen, dat de kwaliteit van het primair onderwijs gewaarborgd blijft. *Autonomie houdt in dat de overheid zich voortaan terughoudender opstelt en meer beslissingsruimte overlaat aan de scholen zelf, of beter gezegd aan het schoolbestuur als het bevoegd gezag van de school* (Turkenburg, 2008: p.9). Meer autonomie voor de school en het schoolbestuur gaat gepaard met meer eisen ten aanzien van de kwaliteit van het schoolbestuur en de structuur van verantwoording aan stakeholders, zoals: ouders, docenten en de overheid (Turkenburg, 2008). Autonomievergroting en het dereguleringsbeleid hebben ertoe geleid dat de schoolbesturen meer taken en verantwoordelijkheden hebben gekregen en in een nieuwe complexe, dynamische situatie zitten, die continu in beweging is. Er wordt van schoolbesturen verwacht dat zij professioneel besturen.

Om schoolbesturen te professionaliseren wordt er gebruik gemaakt van governance codes (goed bestuur). Daarop is er de code 'Goed Bestuur in het primair onderwijs' wettelijk ingevoerd, met als doel kwaliteitsverbetering van het onderwijs (Klarus & De Vijlder, 2010). De overheid heeft meer maatregelen genomen om schoolbesturen te professionaliseren, zoals: de lumpsumfinanciering. De lumpsumfinanciering moet ervoor zorgen dat schoolbesturen meer beleidsvrijheid hebben op het financiële terrein. *Bij lumpsumfinanciering hebben schoolbesturen duidelijkheid over de omvang van het budget vooraf en niet pas achteraf op basis van declaratie van de gemaakte kosten* (Keizer, 2004: p.9). De scholen krijgen door deze maatregel meer autonomie om zodoende sneller in te spelen op veranderingen in de markt. Hierdoor wordt de besluitvorming binnen het schoolbestuur en/of het bovenschools management complexer. De professionalisering van schoolbesturen ontwikkelt zich verder. Schoolbesturen moeten intern toezicht gaan organiseren. Dit leidt tot nieuwe bestuurlijke constructies. Naast de huidige bestuursmodellen bestaan er nieuwe bestuursmodellen en die variëteit leidt tot verschillen tussen schoolbesturen. Schoolbestuurders zijn geen uitvoerders meer, maar moeten zelf het beleid gaan opstellen, vormgeven, implementeren, uitvoeren en vervolgens evalueren. De rol van het schoolbestuur verandert. Dat is noemenswaardig, temeer daar er vanuit wordt gegaan dat schoolbesturen van invloed zijn op de kwaliteit van het primair onderwijs. Hoe het schoolbestuur kan bijdragen aan de kwaliteit, dat is echter onduidelijk (Klarus & De Vijlder, 2010; Turkenburg, 2008; Dodde & Leune, 1997). De vraag is of schoolbesturen daadwerkelijk bij kunnen dragen door middel van sturing aan de onderwijskwaliteit. Vanuit dat gegeven is het onderzoek naar de perceptie van het schoolbestuur op de bijdrage aan de kwaliteit van het primair onderwijs van belang. In dit onderzoek wordt deze relatie nader onderzocht.

1.1 Probleemstelling

Schoolbesturen zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het primair onderwijs. Tevens zijn de schoolbesturen het aanspreekpunt voor de IvhO. Hoe de schoolbesturen denken bij te kunnen dragen aan de kwaliteit van het onderwijs beslaat het doel van dit onderzoek. De doelstelling van het onderzoek luidt:

Inzicht krijgen op de bijdrage die schoolbesturen denken te leveren aan de kwaliteit van het primair onderwijs en/of de organisatie, teneinde de in wetgeving veronderstelde relatie tussen bestuur en onderwijskwaliteit in kaart te brengen.

Meer specifiek heeft het onderzoek als doel te ontdekken, of en zo ja, op welke wijze schoolbesturen denken te kunnen bijdragen aan de kwaliteit van het primair onderwijs. Daarnaast heeft het onderzoek als doel de sturingspercepties (van het schoolbestuur) ten aanzien van de onderwijskwaliteit inzichtelijk te krijgen.

Schoolbesturen kunnen op verschillende wijze sturen op de kwaliteit. Enerzijds op de organisatieprocessen, zoals: huisvesting, personeelsbeleid en financiën en anderzijds op de output, die bestaat uit de leerlingen die overgaan van de ene groep naar de andere groep of doorstromen naar het voortgezet onderwijs (VO). Dit onderzoek kan een bijdrage leveren aan het bestaande kennisniveau.

De onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

Hoe denken schoolbesturen in het primair onderwijs te kunnen sturen op onderwijskwaliteit en dragen zij bij aan de kwaliteit van het primair onderwijs?

De empirische vraagstelling wordt vanuit de literatuur onderbouwd door de onderstaande theoretische vraagstelling. De theoretische deelvragen zijn de volgende:

- A. Welke bestuursmodellen en bestuursstijlen zijn er binnen het primair onderwijs?
- B. Hoe ziet sturen op kwaliteit er in het primair onderwijs uit?
- C. Welke factoren zijn van belang om te kunnen sturen op kwaliteit?

De empirische hoofdvraag is ontstaan uit de op literatuur gebaseerde veronderstelling dat er een relatie bestaat tussen het schoolbestuur en de kwaliteit van het primair onderwijs. In het onderzoek wordt er naar een antwoord gezocht, hoe schoolbesturen denken te kunnen bijdragen aan de kwaliteit van het primair onderwijs. Behalve een beschrijvend antwoord, wordt er tevens gezocht naar een verklarend antwoord. De empirische deelvragen zijn als volgt geformuleerd:

- A. Welke bestuursmodellen en bestuursstijlen worden er gehanteerd door het schoolbestuur in het primair onderwijs?
- B. Hoe stuurt het schoolbestuur op kwaliteit in het primair onderwijs?
- C. Welke factoren zijn van belang voor het schoolbestuur om te kunnen sturen op kwaliteit binnen het primair onderwijs?

Deze deelvragen onderbouwen de empirische hoofdvraag. De eerste deelvraag geeft een beschrijving van de bestuursmodellen en de bestuursstijlen binnen het primair onderwijs. De tweede deelvraag gaat dieper in op kwaliteit en sturing. De derde deelvraag kijkt naar de factoren die van belang zijn voor sturing op kwaliteit in het primair onderwijs. De drie deelvragen vormen het fundament voor het gehele onderzoek.

1.2 Wetenschappelijke relevantie

De overheid, bestuurders, ouders, leerlingen, het bedrijfsleven en wetenschappers debatteren in groten getale over het onderwijs. Het onderwerp van debat is veelal de kwaliteit van het onderwijs met de bijbehorende vraag: hoe dient het beleid te worden gevoerd?

De code Goed Bestuur veronderstelt dat schoolbesturen professioneler gaan besturen door gebruik te maken van de code. Recent onderzoek toont aan dat het lastig te traceren is, hoe de sturing loopt binnen het primair onderwijs. *Hoewel in nationaal onderzoek naar schooleffectiviteit wordt aangenomen dat er een relatie bestaat tussen bestuur, leiderschap en leer- en schoolprestaties is dus nog steeds onbekend hoe deze relatie precies loopt* (Klarus & De Vijlder, 2010: p.87). Daarnaast vragen onderzoekers zich af hoe de kosten die gemaakt worden voor de eisen van de code Goed Bestuur zich verhouden tot de baten die ervan verwacht mogen worden (Cools, 2005). *Over de veranderende rol van het schoolbestuur is weinig gepubliceerd* (Dodde & Leune, 1997: p.211; Turkenburg, 2008). Er is weinig wetenschappelijke kennis over de perceptie van het schoolbestuur van en op de bijdrage aan de kwaliteit van het primair onderwijs. Dit onderzoek kan daar een bijdrage aan leveren.

1.3 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant, omdat de kwaliteit van het onderwijs centraal staat. De kwaliteit van het onderwijs is van belang voor de maatschappij.

De invoering van de code Goed Bestuur moet ertoe leiden dat schoolbesturen gaan professionaliseren. Met als gevolg dat de kwaliteit wordt gewaarborgd. De stakeholders van de school hebben de garantie dat het schoolbestuur door het toepassen van de code Goed Bestuur een bepaalde kwaliteit levert. De vraag blijft echter, wat de bijdrage van het schoolbestuur is en of het schoolbestuur daadwerkelijk een bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van het primair onderwijs. Door inzicht te verkrijgen in de relatie tussen de kwaliteit en de perceptie die het schoolbestuur heeft op de bijdrage aan de kwaliteit, kan de kwaliteit van het onderwijs en het schoolbestuur in de toekomst nog beter ingericht worden. Dit onderzoek kan een bijdrage leveren aan deze kennis.

1.4 Afbakening onderzoek

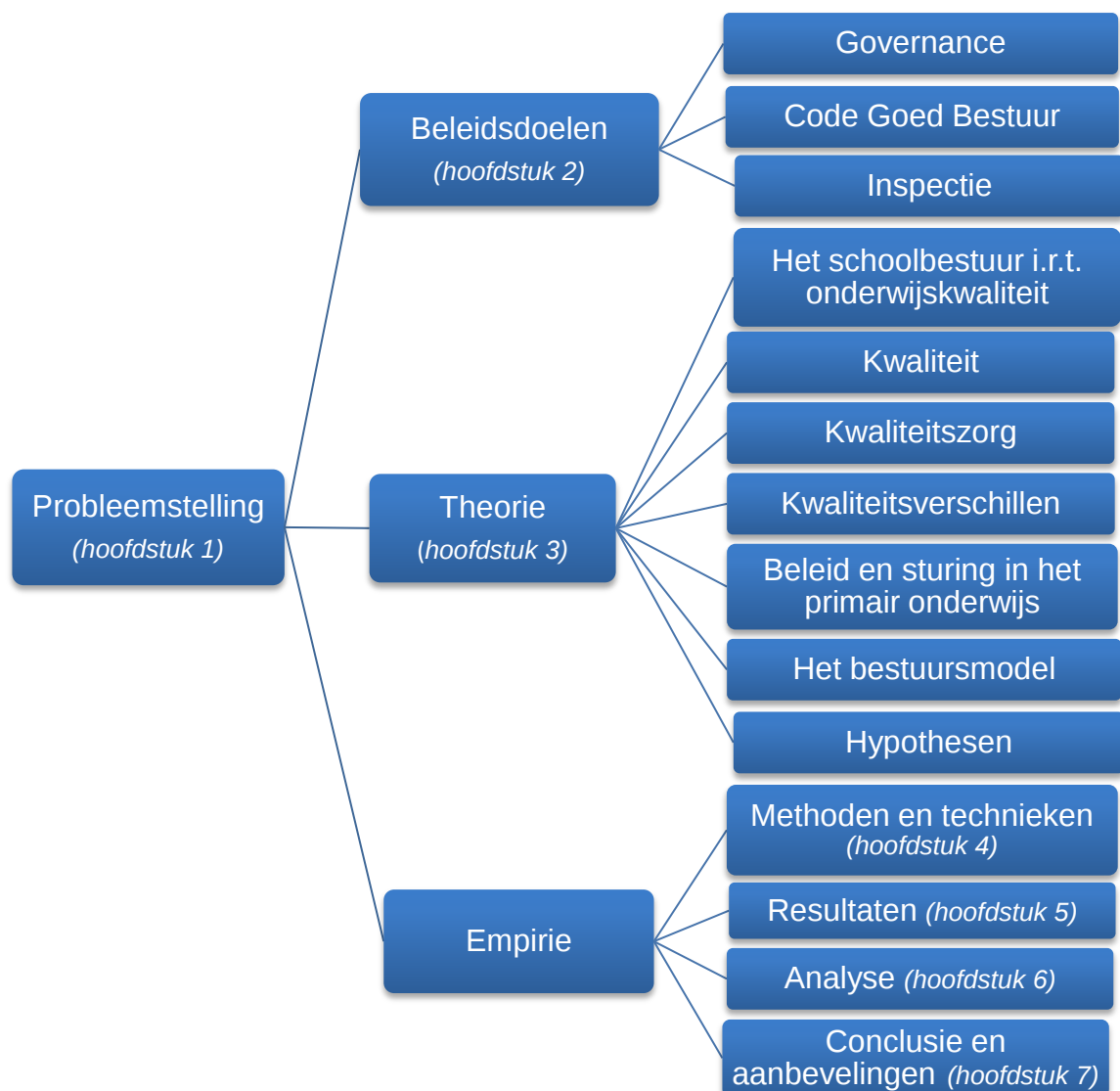
In deze paragraaf wordt de context beschreven waarbinnen het onderzoek precies plaatsvindt, waardoor het onderzoek afgebakend wordt.

Het schoolbestuur, de code Goed Bestuur en de kwaliteit in het primair onderwijs behelst een veelomvattende problematiek in een dynamische sector. In het kader van dit onderzoek worden enkele beperkingen aangebracht. Dit onderzoek beperkt zich tot het primair onderwijs, omdat het primair onderwijs zich in het begin stadium bevindt wat betreft deze ontwikkelingen (Minderman, 2007). Het algemene vraagstuk wordt onderzocht in zeventien onderwijsinstellingen in Nederland. Er wordt specifiek gekeken naar het schoolbestuur binnen de onderwijsinstelling. Er worden semi-gestructureerde interviews gehouden met schoolbestuurders van de betreffende onderwijsinstelling, om zodoende de perceptie van het schoolbestuur op de kwaliteit van onderwijs te achterhalen. De verschillende onderwijsinstellingen worden vergelijkend onderzocht op een aantal vooraf geselecteerde criteria, zoals: definiëring kwaliteit, het gebruik van kwaliteitszorg, wijze van sturing, de omgeving, bestuursstijl en het bestuursmodel.

Aan de hand van de resultaten van dit onderzoek kan verdieping worden gegeven aan de studie van Hooge & Honingh (2011) 'Goed Bestuur in het primair onderwijs'. De resultaten kunnen als input dienen voor de IvHO en/of de PO Raad om de kwaliteit van het primair onderwijs te waarborgen en verbeteren. De resultaten geven schoolbesturen inzicht in het proces om het schoolbestuur beter te professionaliseren.

1.5 Opbouw van het onderzoek

Nu de probleemstelling en de relevantie van het onderzoek duidelijk zijn, wordt in hoofdstuk twee het beleidskader uiteengezet. Daarbij wordt verder ingegaan op governance, de code Goed Bestuur, de rol van de IvhO en de assumpties vanuit het beleid. In hoofdstuk drie wordt de theoretische onderbouwing uiteengezet. Daarbij worden de begrippen het schoolbestuur in relatie tot onderwijskwaliteit, kwaliteit, kwaliteitszorg, sturing en het bestuursmodel binnen het primair onderwijs uitgewerkt. In hoofdstuk vier komt het onderzoeksdesign aan bod. Tevens worden in dit hoofdstuk de onderzoeksmethoden beschreven alsmede de betrouwbaarheid en de validiteit. In hoofdstuk vijf worden de resultaten uit de empirie beschreven. De resultaten worden vervolgens in hoofdstuk zes geanalyseerd. In hoofdstuk zeven, conclusie en aanbevelingen wordt er antwoord gegeven op de onderzoeksvraag van dit onderzoek. Voor een schematische weergave van de hoofdstukken zie figuur één.



Figuur 1 Opbouw van het onderzoek

2. Beleidskader

2.1 Inleiding

Er is weinig kennis voor handen over de bijdrage die schoolbesturen leveren aan de onderwijskwaliteit in Nederland. Wel zien we dat de afgelopen jaren de overheid allerlei maatregelen neemt om schoolbesturen te professionaliseren. Verondersteld wordt dat schoolbesturen van invloed zijn op de kwaliteit van het primair onderwijs. In dit onderzoek staat dan ook de vraag centraal: hoe denken schoolbesturen te kunnen bijdragen aan de kwaliteit van het primair onderwijs?

In dit hoofdstuk wordt het beleidskader beschreven. In paragraaf 2.2 wordt nader ingegaan op governance. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 de code Goed Bestuur besproken. In paragraaf 2.4 wordt de rol van de IvhO behandeld. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte samenvatting, waarin de belangrijkste conclusies van dit hoofdstuk worden besproken.

2.2 Governance

Het maatschappelijke belang van het Nederlandse onderwijsbestel wordt weergegeven in artikel 23 van de Grondwet. Het artikel stelt, dat de verantwoordelijkheid voor het Nederlandse onderwijs bij de regering ligt. Bovendien dient er vrijheid van het onderwijs en eerbiediging van godsdienst en levensovertuiging binnen het onderwijs te zijn¹. Hiermee samenhangend de garantie voor financiering uit publieke middelen voor zowel het openbaar als bijzonder onderwijs. In de wet staat dat iedereen, mits voldaan aan een aantal richtlijnen, onderwijs mag inrichten. *Het Nederlandse onderwijssysteem gaat uit van een delicate balans tussen wat de overheid moet borgen en wat zij moet overlaten* (Onderwijsraad, 2006b: p.13). De schoolbesturen hebben baat bij autonomie en zo min mogelijk toezicht, maar de overheid en de gebruikers willen de zekerheid dat een onafhankelijke instantie toezicht houdt op de kwaliteit van het onderwijs (Onderwijsraad, 2006b). Good governance (goed bestuur) moet het schoolbestuur uitkomst bieden om de onderwijsinstelling 'goed' te kunnen besturen.

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) propageert sinds enkele jaren actief het thema good governance. Het ministerie omschrijft het begrip good governance als: *een systeem van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden, waarmee organisaties hun doelstellingen kunnen bereiken* (Ministerie van OCW, 2004: p.2). In deze gangbare definitie heeft governance betrekking op de wijze waarop instellingen zelf in hun eigen organisatie vorm geven aan een dergelijk systeem. Het ministerie van OCW betreft de governance principes ook nadrukkelijk op de bestuurlijke relatie tussen het ministerie van OCW en de instellingen die het departement bekostigt of subsidieert. De doelstellingen van het ministerie van OCW zijn: ruimte geven aan het onderwijskundig personeel, het verbeteren en verantwoorden van de relatie met de omgeving en het professionaliseren van het schoolbestuur (Ministerie van OCW, 2005). Het onderwijs moet daadwerkelijk de ruimte krijgen om kwalitatief goed onderwijs te bieden. De Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) legt in het rapport *"Bewijzen van goede dienstverlening"* de nadruk op de te grote afstand tussen de omgeving en de onderwijsinstellingen (WRR, 2004). Hierdoor komt de maatschappelijke legitimiteit van de onderwijsinstellingen in het geding. Er ontstaat een afstand tussen beleid en uitvoering. Prestatiemeting en bureaucratie leiden tot regelzucht en controle vanuit de overheid (WRR, 2004). De overheid en de betrokken partijen gaan opzoek naar een moderne vorm van sturing en verantwoording.

Bestuurlijke schaalvergroting en autonomievergroting geven de schoolbesturen in de jaren tachtig meer verantwoordelijkheden en vrijheden om het onderwijs naar eigen perceptie in te richten. De overheid draagt taken en verantwoordelijkheden over aan het

¹ Gebaseerd op artikel 23, lid 4 van de Grondwet der Koninklijke Nederlanden.

schoolbestuur, zoals: beheer van gebouwen en personeelsbeleid. Via een financiële stimuleringsregeling heeft het ministerie van OCW getracht scholen te stimuleren te fuseren. Met als gevolg dat de schoolbesturen groter zijn geworden (Onderwijsraad, 2005). De bestuurlijke verhoudingen zijn door de ontwikkelingen sinds de jaren tachtig veranderd en dat heeft geresulteerd in een variëteit in verschillende bestuursmodellen (Inspectie van het Onderwijs, 2011; Ministerie van OCW, 2009; Onderwijsraad, 2004; PO Raad, 2010). De autonomievergroting moet er toe leiden dat de schoolbesturen zelf verantwoordelijk worden voor de verbetering van de onderwijskwaliteit, waarbij de school zich moet verantwoorden tegenover ouders en de overheid (Ministerie van OCW, 1999). Hierdoor wordt de rol van de IvhO versterkt, omdat zij zich richt op het controleren van de onderwijskwaliteit (IvhO, 2011).

In 2005 is het wetsvoorstel voor lumpsumfinanciering in het primair onderwijs aangenomen. De schoolbesturen krijgen via de lumpsumfinanciering één budget en daar moet het schoolbestuur alle kosten mee financieren. De invoering van de lumpsumfinanciering is één van de middelen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren (Ministerie van OCW, 2006b). Door de invoering van de lumpsumfinanciering krijgen scholen en schoolbesturen meer vrijheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van besteding van financiële middelen. Daarnaast moet de lumpsumfinanciering er toe leiden dat scholen bijvoorbeeld meer moeten samenwerken met andere instanties, zoals: zorg en welzijnsinstellingen, andere onderwijsinstellingen en de buitenschoolse opvang (BSO). Op deze wijze vormen schoolbesturen netwerken. De oprichting van 'brede scholen' is een voorbeeld van een governance initiatief. De 'brede school' staat voor de samenwerking tussen verschillende instanties gericht op het welzijn van de leerlingen. De invoering van de lumpsumfinanciering heeft ervoor gezorgd dat schoolbesturen niet zomaar beleid kunnen ontwikkelen. Het schoolbestuur moet zich verantwoorden voor de gemaakte keuze als het bijvoorbeeld gaat om personeelsbeleid (PO Raad, 2010).

Onderwijsinstellingen moeten verantwoording afleggen aan de omgeving (Onderwijsraad, 2001; Ministerie van OCW, 2009). Verantwoording bestaat uit verticale verantwoording en horizontale verantwoording. Verticale verantwoording is verantwoording binnen de school tussen de directie, medezeggenschapsraad (MR), gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR), het schoolbestuur en de IvhO. De verantwoording die wordt afgelegd aan niet-hiërarchische bovengeschikten wordt aangeduid als horizontale verantwoording (Onderwijsraad, 2006a). Onder horizontale verantwoording wordt verstaan: *de communicatie met de belanghebbenden over de wijze waarop de school uitvoering geeft aan haar maatschappelijke taak en hoe zij daartoe de aan haar beschikbaar gestelde middelen heeft ingezet: het overleg met de leerling, student, ouder, werknemer, MR of universiteitsraad (UR), gemeente(n), het bedrijfsleven en maatschappelijk organisaties* (Ministerie van OCW, 2008: p.19). Horizontale verantwoording is ontstaan vanuit de gedachte dat een school over haar beleidskeuzen en prestaties met ouders moet communiceren (Ministerie van OCW, 2010). De communicatie kan plaatsvinden door middel van schoolgidsen, schoolplannen en jaarverslagen. De omgeving wordt directer bij de prestaties van de onderwijsinstelling betrokken. Er moet een dynamiek ontstaan van 'checks and balances', waarbij het schoolbestuur niet alleen verantwoording aflegt, maar ook overleg voert met stakeholders uit haar omgeving (Ministerie van OCW, 2010). Hiervoor is een dynamisch stelsel nodig, waarbij sommige belanghebbenden informatierechten krijgen, bijvoorbeeld: ouders en/of docenten. Indien het schoolbestuur verantwoording moet afleggen aan de overheid, dan spreekt men van verticaal toezicht. De combinatie van verticale en horizontale verantwoording wordt ook wel aangeduid als meervoudige verantwoording en bestaat uit alle actoren uit de omgeving, zoals: overheid, buurt, IvhO, bestuurders, ouders, jeugdzorg en overige actoren (Ministerie van OCW, 2008).

Governance gaat uit van het vermogen van schoolbesturen om zelf verantwoordelijk te zijn voor de waarborging en verbetering van de onderwijskwaliteit. Als dat op orde is, dan zal dit leiden tot verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. (Ministerie van OCW, 2006). Schoolbesturen die governance op orde hebben, krijgen meer autonomie om zelf te bepalen

hoe zij het onderwijs aanbieden (onderwijs op maat). Tevens wordt het professioneel handelen van het schoolbestuur gewaarborgd door het wettelijk vastleggen van de basisprincipes van governance in de code Goed Bestuur (Ministerie van OCW, 2011).

2.3 Code Goed Bestuur in het primair onderwijs

In 2008 heeft het Kabinet ingestemd met het wetsvoorstel 'Goed onderwijs, Goed Bestuur' (Staatsblad, 2010). In deze wet wordt nadrukkelijk een relatie gelegd tussen besturen en presteren (Waslander, 2010). Goed onderwijs veronderstelt dat elke school verantwoordelijk is voor het geven van kwalitatief goed onderwijs. Het schoolbestuur dient te voldoen aan een wettelijk vastgesteld niveau van basiskwaliteit (Ministerie van OCW, 2011; Staatsblad, 2010). Goed bestuur veronderstelt dat ieder schoolbestuur wordt geacht te functioneren volgens de 'algemene principes van goed bestuur'. Het schoolbestuur moet zorgen voor de uitvoering van het schoolplan. Daarnaast is er een scheiding van bestuur en intern toezicht. Tot slot stelt het schoolbestuur een code Goed Bestuur op. De code Goed Bestuur (zie bijlage vier voor een volledige uitwerking) bevat voorschriften voor het te voeren beleid ten aanzien van:

- Scheiding van bestuur en toezicht;
- Integer en doelmatig bestuur;
- Stimuleren van ruimte voor de ontwikkeling van de docent;
- Verantwoording naar leerlingen, ouders en de omgeving van de school (Ministerie van OCW, 2009).

Indien besturen de zorgplicht niet naleven, dan kan de minister ingrijpen. De code Goed Bestuur is een gezamenlijk document ontwikkeld door de organisaties voor bestuur en management, de managementorganisatie in het primair onderwijs en de onderwijsvakorganisaties. Het doel van de code Goed Bestuur is om gezamenlijk de verantwoordelijkheid te nemen om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen en te verbeteren (PO Raad, 2010). De code Goed Bestuur komt voort uit de onvrede die is ontstaan naar aanleiding van de onrust binnen het onderwijs. In de code Goed Bestuur zijn basisprincipes vastgelegd die als handvat gelden voor een deugdelijk schoolbestuur in het primair onderwijs (Ministerie van OCW, 2009). De basisprincipes gaan bijvoorbeeld in op: cultuur, waarden en normen, wederzijds respect, transparantie, dialoog en verantwoording (PO Raad, 2010).

Door het toepassen van de code Goed Bestuur moet er binnen het schoolbestuur zelfregulering optreden (Ministerie van OCW, 2011). De gedachte is dat het schoolbestuur feedback krijgt vanuit de omgeving waardoor het schoolbestuur interventies kan plegen (Ministerie van OCW, 2011). Met als gevolg dat de kwaliteit van het onderwijs toeneemt. De overheid zal meer op de achtergrond treden. Op deze wijze tracht de overheid te streven naar een integer en doelmatig schoolbestuur. Bovendien kan het schoolbestuur door middel van de code Goed Bestuur onderwijs op maat aanbieden, inspelen op wensen en behoeften vanuit de markt en zich onderwijskundig blijven vernieuwen (PO Raad, 2010). De rol van het schoolbestuur verandert. Dit vraagt om professionalisering van het schoolbestuur.

De code Goed Bestuur zorgt voor scherpere bepalingen als het gaat om intern toezicht. Het intern toezicht is een onderdeel van het professionaliseren van het schoolbestuur, omdat daardoor de governance op orde is (Inspectie van het Onderwijs, 2011). Er ontstaat een vangnet binnen de school, intern toezicht. Het schoolbestuur moet ervoor zorgen dat er intern toezicht plaatsvindt op het bestuurlijk handelen. Daarbij is het niet de bedoeling dat bestuursleden toezicht houden op zichzelf (PO Raad, 2010). Het intern toezicht beoordeelt en waarborgt de kwaliteit van het onderwijs. Het gaat dus na of schoolbesturen hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs waarmaken (Inspectie van het Onderwijs, 2011).

Het schoolbestuur moet ervoor zorgen dat de kwaliteit van het onderwijs geen risico's loopt. Daarnaast wordt er meer aandacht geschonken aan de kwaliteit van het bestuurlijke handelen (Ministerie van OCW, 2011). De IvHO gaat bestuurlijke risico-indicatoren en

beoordelingsindicatoren ontwikkelen die helder maken wat de rol van het schoolbestuur is indien de kwaliteit van het onderwijs achterblijft. Één van de beoordelingsindicatoren is kwaliteitszorg (Inspectie van het Onderwijs, 2009). Kwaliteitszorg betreft activiteiten die erop zijn gericht de kwaliteit van het onderwijs te bepalen, te bewaken, te waarborgen en te verbeteren (Inspectie van het Onderwijs, 2003). Kwaliteitszorg leidt tot verbetering van het onderwijs (Ministerie van OCW, 2011). Daarnaast stelt de IvhO dat publieke verantwoording aan de omgeving een cruciale rol speelt in de kwaliteitsverbetering van schoolbesturen (Ministerie van OCW, 2011).

2.3.1 Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO)

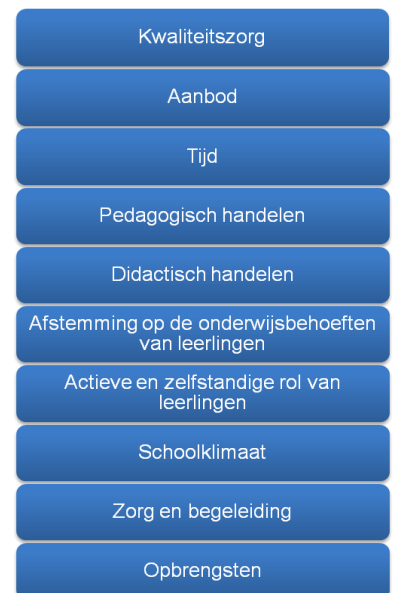
Om de kwaliteit van het onderwijs te doen toenemen is meer nodig dan alleen de code Goed Bestuur. De docenten staan voor de klas en zij moeten kwaliteit hebben en leveren, omdat zij de kennis moeten overdragen aan de leerlingen. De overheid probeert via het actieplan 'leraar 2020 een krachtig beroep' een extra impuls te geven aan het beroep van de leraar om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen en verbeteren (Commissie leraren, 2007; Inspectie van het Onderwijs, 2011; Ministerie van OCW, 2008).

Leraren vervullen een sleutel rol als het gaat om de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs (Ministerie van OCW, 2011). In artikel 23, lid twee van de Grondwet is vastgelegd dat de overheid verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de leraren². In 2006 is de Wet BIO ingetreden. *De Wet BIO regelt dat bij algemene maatregel van bestuur bekwaamheidseisen kunnen worden gesteld aan leraren in onder andere het VO. Scholen krijgen met de Wet BIO meer ruimte om zelf personeelsbeleid te voeren, doordat niet langer centraal staat over welk getuigschrift een leraar moet beschikken, maar aan welke bekwaamheidseisen hij moet voldoen* (Onderwijsraad, 2007a: p.23). De Wet BIO moet er mede voor zorgen dat de minimum kwaliteit van het onderwijs gegarandeerd blijft via competenties. De competenties zijn ontwikkeld door Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL) in samenspraak met het onderwijsveld (zie bijlage zes).

2.4 De Inspectie van het Onderwijs

De IvhO houdt toezicht op de kwaliteit van het primair onderwijs en functioneert relatief zelfstandig ten opzichte van de politieke leiding van het Ministerie van OCW (Inspectie van het Onderwijs, 2011). Door deregulering en autonomievergroting sinds de jaren tachtig is ook het toezicht sterk gewijzigd. Schoolbesturen die niet aan alle wettelijke voorwaarden voldoen kunnen niet meer vanzelfsprekend de juiste kwaliteit leveren, terwijl leerlingen en hun ouders erop moeten kunnen vertrouwen dat hun school onderwijs van voldoende kwaliteit realiseert (Inspectie van het Onderwijs, 2009). Daarom houdt de IvhO toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. *Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren* (Inspectieraad, 2008: p.5).

Het uitgangspunt is dat de schoolbesturen zelf verantwoordelijk zijn voor de waarborging, verbetering en verantwoording van de kwaliteit van het onderwijs. De IvhO houdt toezicht door het beoordelen, bevorderen en het rapporteren over de kwaliteit van het onderwijs aan de hand van het waarderingskader (zie figuur twee). Een volledige uitwerking van het waarderingskader is te vinden in bijlage vijf. Om adequaat



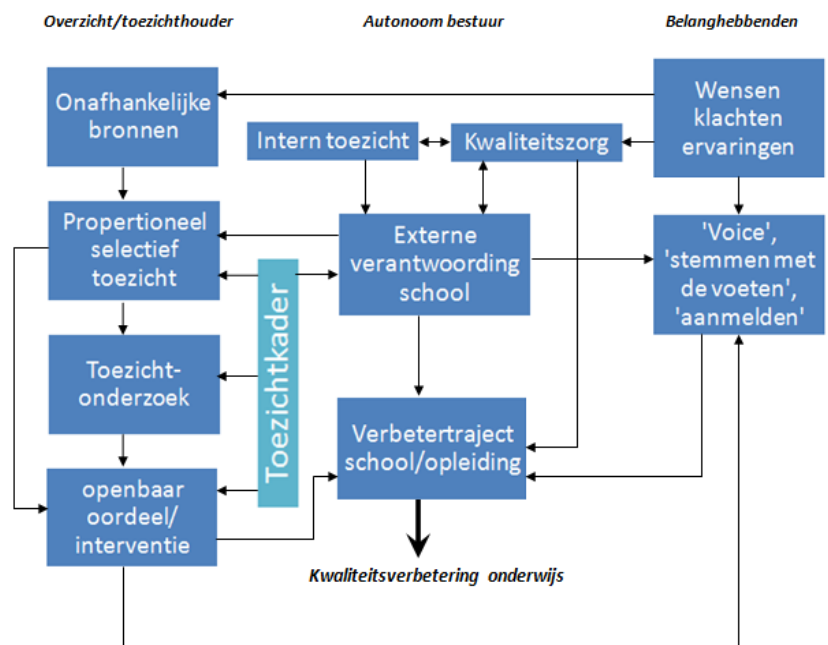
Figuur 2 Waarderingskader (Inspectie van het Onderwijs, 2009)

² Gebaseerd op artikel 23, lid 2 van de Grondwet der Koninklijke Nederlanden.

toezicht te kunnen houden maakt de IvhO gebruik van de uitgangspunten uit de WOT:

- Het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs en van de kwaliteit van de uitoefening van de taken van het regionaal expertisecentrum op basis van het verrichten van onderzoek naar de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en naar andere aspecten van kwaliteit door middel van periodiek onderzoek;
- Het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs en van de kwaliteit van de uitoefening van de taken van het regionaal expertisecentrum, onder meer door het voeren van overleg met het schoolbestuur, de medewerkers van de onderwijsinstelling, dan wel van het regionaal expertisecentrum en zo nodig, het college van burgemeester en wethouders van de gemeente en gedeputeerde staten van de provincie;
- Het rapporteren over de ontwikkelingen van het onderwijs en van de uitoefening van de taken van scholen en schoolbesturen, in het bijzonder over de kwaliteit daarvan;
- Het beoordelen van de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering van de taken, opgedragen aan het college van burgemeester en wethouders bij of krachtens de hoofdstukken drie en zes van de Wet kinderopvang;
- Het verrichten van andere bij of krachtens de wet aan de Inspectie opgedragen taken (Inspectie van het Onderwijs, 2011).

De IvhO beoordeelt een school aan de hand van opbrengstgericht werken door middel van de leerresultaten en de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2009). De IvhO definieert opbrengstgericht werken als het systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van prestaties (Inspectie van het Onderwijs, 2010b). Daarnaast kijkt de IvhO naar het leerstofaanbod, de leertijd, het pedagogisch klimaat, het schoolklimaat, het didactisch handelen van de leraren, de leerlingenzorg en naar de toetsten (Inspectie van het Onderwijs, 2009). Indien de beoordeling van de IvhO zwak is, dan is de school zelf verantwoordelijk voor de verbetering van de kwaliteit. *Veel scholen evalueren de resultaten van hun leerlingen niet jaarlijks en het aantal dat dit wel doet, groeit ook niet. Dit type evaluatie is essentieel voor opbrengstgericht werken, maar de aandacht die veel onderwijsorganisaties en de overheid hiervoor hebben gevaagd, is niet op scholen terug te zien* (Inspectie van het Onderwijs, 2011: p.37). In het primair onderwijs werkt dertig procent van de scholen opbrengstgericht (Inspectie van het Onderwijs, 2011). De IvhO noemt opbrengstgericht werken de belangrijkste sleutel tot onderwijsverbetering (Inspectie van het Onderwijs, 2011). Schoolbesturen kunnen een rol spelen in het opbrengstgericht werken door de resultaten te bewaken (Inspectie van het Onderwijs, 2010a).



Figuur 3 Governancemodel onderwijstoezicht (Ministerie van OCW, 2011)

De IvHO stimuleert schoolbesturen om gebruik te maken van kwaliteitszorg. Schoolbesturen die kwaliteitszorg(systemen) toepassen binnen de onderwijsinstelling, worden minder frequent bezocht door de IvHO. Het gevaar van het werken met kwaliteitszorg is dat schoolbesturen

zich alleen richten op de inspectienormen, omdat de criteria waar de IvhO zich op richt bekend zijn bij de schoolbesturen (Ministerie van OCW, 2010).

Wanneer schoolbesturen niet voldoende aan de zorgplichten voldoen om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen en/of te verbeteren, dan is de minister bevoegd om hiertegen op te treden. De minister kan allerlei sancties opleggen, die verschillen in zwaarte, zoals: een waarschuwing, boete of het intrekken van de onderwijsbevoegdheid. Dit om ervoor te zorgen dat de overheid slagvaardiger en doelgerichter kan handelen ten aanzien van slecht onderwijs of zwakke schoolbesturen (Ministerie van OCW, 2009).

De overheid zet in op het professionaliseren van het schoolbestuur, omdat het schoolbestuur het aanspreekpunt is vanuit de IvhO (Ministerie van OCW, 2008). Daarnaast zijn schoolbesturen autonoom en zelf verantwoordelijk voor de waarborging en verbetering van de onderwijskwaliteit. Tevens moet het schoolbestuur zich op verschillende manieren verantwoorden, waarbij het gaat om de kwaliteit van het onderwijs (Ministerie van OCW, 2011). Het netwerk waar schoolbesturen zich in bevinden is door de jaren heen groter, complexer en dynamischer geworden, waardoor de professionalisering van het schoolbestuur noodzakelijk is. Indien het schoolbestuur de governance, het intern toezicht en de verantwoording op orde heeft (zie figuur drie), dan zal de kwaliteit van het onderwijs verbeteren (Ministerie van OCW, 2011). In paragraaf 3.1 wordt het schoolbestuur nader toegelicht.

2.5 Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat de overheid verantwoordelijk is voor het onderwijs in Nederland. De verantwoordelijk is vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. De overheid probeert via governance of goed bestuur ervoor te zorgen dat het onderwijs professioneler wordt en dat de kwaliteit gewaarborgd blijft. Dit wordt wettelijk opgelegd en ondersteund met de code Goed Bestuur in het primair onderwijs (PO Raad, 2010). Governance is een vorm van zelfregulering. De overheid treedt naar de achtergrond en de scholen in het primair onderwijs krijgen meer autonomie en taken en verantwoordelijkheden. De code Goed Bestuur beschrijft basisprincipes die als handvat gelden voor onderwijsinstellingen voor een deugdelijk schoolbestuur. De code Goed Bestuur is opgesteld om gezamenlijk de verantwoording te nemen om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen en te verbeteren. De basisprincipes voor Goed Bestuur zijn bijvoorbeeld:

- Scheiding van bestuur en toezicht;
- Integer en doelmatig bestuur;
- Stimuleren van ruimte voor de ontwikkeling van de docent;
- Verantwoording naar leerlingen, ouders en de omgeving van de school (Ministerie van OCW, 2009).

Echter lijkt het erop dat de overheid via beleidsmatige interventies, zoals de wettelijke invoering van de code Goed Bestuur, de autonomie die schoolbesturen sinds de jaren tachtig en negentig hebben enigszins willen reguleren. Bovendien zijn de bestuurlijke verhoudingen door de ontwikkelingen sinds de jaren tachtig veranderd en dat heeft geresulteerd in een variëteit in verschillende bestuursmodellen (Inspectie van het Onderwijs, 2011; Ministerie van OCW, 2009; Onderwijsraad, 2004; PO Raad, 2010). Tevens laat het recente beleid zien dat de scheiding van bestuur en intern toezicht nieuwe bestuursmodellen met zich mee brengt. Intern toezicht moet ertoe leiden dat de kwaliteit van het onderwijs beoordeeld en gewaarborgd blijft. Uit de beleidsnotities blijkt verder dat de scheiding van bestuur en intern toezicht voor het schoolbestuur niet altijd even duidelijk is over de vraag hoe schoolbesturen kunnen voldoen aan deze eisen (Turkenburg, 2011). De vraag die daarbij oprijst is: wordt met de variëteit in bestuursmodellen, het besturen van een school niet te complex?

De scholen moeten zich bijvoorbeeld op een andere manier verantwoorden aan de stakeholders, zoals: ouders, gemeente en de overheid. De dialoog met de stakeholders ligt

ten grondslag aan de basis van de principes voor goed bestuur (PO Raad, 2010). Daarbij wordt de omgeving gezien als belangrijkste factor, die van invloed is op de onderwijsinstelling. Het sturen op prestaties, verantwoording afleggen aan stakeholders en goed besturen past in de huidige tijd waarin wij leven. Indien het schoolbestuur het intern toezicht, de verantwoording en de governance op orde heeft, dan zal de kwaliteit van het onderwijs verbeteren (Ministerie van OCW, 2011). De vraag is of deze visie niet te kortzichtig is? Immers, wanneer een schoolbestuur niet voldoet aan één van voorgaande genoemde punten, dan neemt de kwaliteit van het onderwijs niet toe? Bovendien als een schoolbestuur zich moet verantwoorden aan de stakeholders is een schoolbestuur dan niet teveel bezig met de verantwoording in plaats van de waarborging en verbetering van de onderwijskwaliteit? En, wat als een schoolbestuur zich niet wil verantwoorden aan de omgeving? Het beleid geeft bijvoorbeeld niet aan hoe vaak schoolbesturen zich moeten verantwoorden aan stakeholders.

Uit de beleidsnotities wordt duidelijk dat schoolbesturen de kwaliteit van het onderwijs kunnen waarborgen en verbeteren door gebruik te maken van kwaliteitszorgsystemen (Inspectie van het Onderwijs, 2011). Het inzetten van kwaliteitsinstrumenten moet leiden tot verbetering van het onderwijs (Ministerie van OCW, 2011). Aan de hand van kwaliteitszorg toetst de IvhO of scholen voldoen aan de gestelde kwaliteit. Kwaliteitszorg geeft de schoolbesturen zelf inzicht in de sterke en zwakke punten van de onderwijsinstelling. Beleidsmakers gaan er vanuit dat scholen minder intensief en frequent toezicht als beloning ervaren en daarom kwaliteitszorg zullen ontwikkelen en kwalitatief goed onderwijs proberen te bieden (Ehren, 2006; Turkenburg, 2011). Echter, wanneer een schoolbestuur geen gebruik maakt van kwaliteitszorg of kwaliteitsinstrumenten, heeft het schoolbestuur dan de kwaliteit niet op orde? In de visie van de IvhO lijkt dit het geval. Immers, de IvhO stuurt aan dat schoolbesturen opbrengstgericht werken om zodoende te kunnen sturen op waarborging en verbetering van de onderwijskwaliteit, maar staan in deze visie de prestaties binnen de school niet teveel centraal?

In het volgende hoofdstuk worden de theoretische achtergronden tussen het schoolbestuur en kwaliteit uitgewerkt.

3. Theoretisch kader

3.1 Inleiding

In hoofdstuk twee, het beleidskader, is uitgelegd hoe de professionalisering van het onderwijs door de jaren heen vorm heeft gekregen door onder andere: governance, de code Goed Bestuur, de Wet BIO en de WOT.

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader uiteengezet. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op het schoolbestuur in relatie tot onderwijskwaliteit. In paragraaf 3.3 wordt het begrip kwaliteit uitgelegd. In paragraaf 3.4 wordt de kwaliteitszorg besproken en in paragraaf 3.5 worden de kwaliteitsverschillen uitgewerkt. Paragraaf 3.6 gaat dieper in op beleid en sturing in het primair onderwijs. In paragraaf 3.7 wordt aandacht besteed aan het bestuursmodel. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de antwoorden op de theoretische deelvragen en hypothesen in paragraaf 3.8.

3.2 Het schoolbestuur in relatie tot onderwijskwaliteit

Één van de belangrijkste ontwikkelingen binnen het onderwijs is het bestuurlijk beheersen van het onderwijs: 'educational governance'. Janssens (2005) stelt dat educational governance ingaat op een systeem van bestuurlijke vernieuwing, waarin het intern toezicht door de scholen en het extern toezicht door de overheid op een zodanige wijze in balans worden gebracht dat de kwaliteit van het onderwijs primair gereguleerd wordt door de scholen zelf, hun deelnemers en de ouders, en pas in de tweede instantie door middel van overheidstoezicht. Voorzieningen als interne kwaliteitszorg en publieke verantwoording door de scholen aan hun omgeving worden geacht een cruciale rol te spelen in de kwaliteitsverbetering van scholen (Janssens, 2005: p.7). Strikwerda (2005) beschouwt 'educational governance' meer vanuit maatschappelijk perspectief. Dit vanwege de betekenis van het onderwijs voor de samenleving als geheel. De definiëring van het maatschappelijk belang is een politiek proces (Strikwerda, 2005). Minderman (2008) stelt dat governance in ontwikkeling is en dat er geen eenduidige, normatieve definitie is. De definiëring van Janssens & Strikwerda toont aan dat de schoolbesturen mede door de autonomievergroting, schaalvergroting en lumpsumfinanciering een grotere verantwoordelijkheid hebben dan vroeger (Teurlings & Vermeulen, 2004). Het gaat niet alleen om de kwaliteit van de onderwijsinstelling, maar ook om de kwaliteit van het schoolbestuur zelf (Klifman, 2004).

Dodde & Leune (1997) omschrijven schoolbesturen als volgt: *schoolbesturen zijn instanties die gezag uitoefenen over scholen en besluiten nemen die bindend zijn voor de directie en de onderwijsgevendenden van deze onderwijsinstututen. In de hiërarchische ordening van beleidsvoerders en subjecten nemen zij een plaats in tussen de landelijke overheid en de schoolleiding*' (Dodde & Leune, 1997: p.211-212). De definitie die Dodde & Leune (1997) hanteren is tweeledig. Enerzijds gaat het binnen schoolbesturen om het uitoefenen van gezag en nemen zij bindende beslissingen voor de directie en/of onderwijzers en anderzijds bevinden schoolbesturen zich in een spanningsveld tussen de overheid en de directie van de school. In bijlage zeven worden de wettelijke taken en bevoegdheden van schoolbesturen weergegeven.

Turkenburg (2011) stelt in haar onderzoek 'de basis meester' dat schoolbesturen de kwaliteit van het onderwijs kunnen waarborgen en/of verbeteren door de juiste randvoorwaarden te scheppen, zoals huisvesting en financiële middelen. Uit eerder onderzoek blijkt dat schoolbesturen de meeste tijd kwijt zijn aan personele en financiële zaken en besteden schoolbesturen relatief weinig tijd aan de kwaliteit van het onderwijs (Hofman et al., 2010; Turkenburg, 2008). Het schoolbestuur houdt zich het meest bezig met de volgende aspecten in het primair onderwijs (Turkenburg, 2008: p.55):

1. Lumpsumfinanciering;
2. Huisvesting;

3. Kwaliteitsbeleid;
4. De Wet op beroepen in het onderwijs en integraal personeelsbeleid;
5. Professionalisering directie;
6. Professionalisering bestuur.

Claassen et al. (2008) laten zien dat diverse schoolbesturen kwaliteit van het onderwijs zien als een zaak van de directie. Met als gevolg dat schoolbesturen niet tijdig ingrijpen als de directie haar taken niet goed vervult (Claassen et al., 2008). Onderzoek laat zien dat een goede samenwerking tussen het schoolbestuur en de schoolleiding, waarbij de taakverdeling tussen beide helder is, van groot belang is voor het kwaliteitsbeleid (Dautel Nobbie & Brudney, 2003; Pounce, 2008). Er heerst op de onderwijsinstellingen de druk om in te spelen op de wensen en behoeften van de kenniseconomie, die in een omgeving van globalisering, digitalisering en internationale concurrentie een noodzaak zijn (Mooijman, 2008). Ouders van kinderen gaan mee met de maatschappelijke veranderingen. Wanneer ouders het bijvoorbeeld niet eens zijn met de manier van lesgeven van docenten, dan laten zij zich horen (Tonkens, 2009). De wereld achter de leerlingen, docenten en schoolleiding is in beweging (Klifman, 2008). Schoolbesturen kunnen taken delegeren aan de schoolleiding. Echter, het schoolbestuur blijft eindverantwoordelijk voor alles wat er binnen en buiten de school plaatsvindt (Turkenburg, 2008).

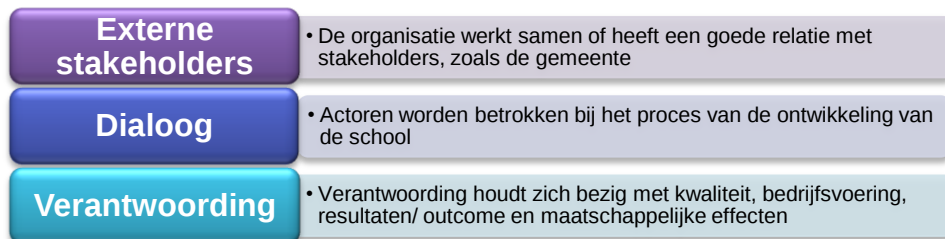
Het netwerk waar schoolbesturen zich in bevinden is groter en dynamischer en dat zorgt voor een complexe situatie. Schoolbesturen hebben bijvoorbeeld te maken met wet en regelgeving en diverse belanghebbenden (Klarus & De Vijlder, 2010). Schoolbesturen moeten zich op verschillende manieren verantwoorden aan de omgeving. De verantwoording gaat veelal over de kwaliteit van het onderwijs. De omgeving rondom de school is kritisch en in beweging (Turkenburg, 2008). De omgeving is de belangrijkste factor die invloed heeft op de onderwijsinstelling (Mintzberg, 1979). De omgeving wordt gedefinieerd als alles buiten de organisatie (Mintzberg, 2003). Schreyögg (1980) stelt dat de omgeving een gegeven is, en moeilijk beheersbaar is. Daarbij wordt de omgeving steeds complexer (Hooge & Honingh, 2011; Turkenburg, 2008). Van belang voor het schoolbestuur is de 'fit' tussen onderwijsinstelling en de omgeving (Burns & Stalker, 1961; Emery & Trist, 1965; Lawrence & Lorsch, 1967; Mintzberg, 2003). Indien het schoolbestuur het beleid afstemt met de verschillende partijen uit de omgeving, zoals: ouders, leerlingen en overheid, dan zal de



Figuur 4 Criteria Goed Bestuur (1) (Turkenburg, 2008)

kwaliteit van het onderwijs toenemen (Waslander, 2007). Vertrouwen vanuit het schoolbestuur naar de schoolleiding en docenten is essentieel voor het toenemen van de onderwijskwaliteit (Fullan, 2001). Het professionaliseren van schoolbesturen kan aan de hand van verschillende criteria. Zie figuur vier (Turkenburg, 2008: p.85).

Buwelda & Minderman (2008) hebben enkele criteria hieraan toegevoegd (Buwelda & Minderman, 2008: p.44). Deze zijn te zien in figuur vijf. De criteria hebben naast het professionaliseren van het schoolbestuur, het doel: waarborging en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.



Figuur 5 Criteria Goed Bestuur (2) (Buwelda & Minderman, 2008)

3.3 Kwaliteit

Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs³. De kwaliteit van het onderwijs staat regelmatig ter discussie. In de media komen met regelmaat berichten naar voren over onderwijsinstellingen die de kwaliteit niet op orde hebben of waar de kwaliteit van het onderwijs beter kan (Prick 2008; Sommer 2006; Truijens, 2008; Verbrugge & Verbrugge, 2006). Kwaliteit is een complex begrip en kan op verschillende manieren gedefinieerd worden (Turkenburg, 2011). De Groot (1983) stelt dat kwaliteit van het onderwijs gedefinieerd kan worden in resultaten (output), hetgeen de leerlingen meenemen binnen het onderwijs naar het VO. Echter, het onderzoek effectieve schoolbeweging concludeert dat de resultaten die leerlingen behalen lastig is te bepalen (Scheerens, 1989). Borghans et al. (2007) stellen dat het onderwijs vele waardevolle kenmerken heeft die niet goed te meten zijn, zoals de sfeer in de klas of het oplossen van maatschappelijke problemen. Van Tongeren & Bal (1998) merken op dat schoolbesturen zich steeds opnieuw moeten richten op wat kwaliteit is en op de kwaliteitsontwikkeling van de onderwijsinstelling. Cuyvers (2002) omschrijft kwaliteitsontwikkeling als het stimuleren en stroomlijnen van alle activiteiten in een onderwijsinstelling, zodanig dat deze optimaal bijdragen tot de realisatie van de visie en doelstellingen van de onderwijsinstelling. Het gaat er om dat alle activiteiten binnen een onderwijsinstelling op elkaar zijn afgestemd, zodat de onderwijsinstelling optimaal kan profiteren. Dit houdt in dat schoolbesturen continu moeten blijven nadenken over hun visie op onderwijs. Zowel vanuit collectief als individueel perspectief moet de onderwijsinstelling in beweging blijven, blijven leren. In dit onderzoek wordt kwaliteit gedefinieerd aan de hand van Le Grand (2007). Le Grand (2007) definieert kwaliteit in termen van input, proces, output en outcomes:

- Input: kwaliteit en ervaring van docenten. De docenten houden het vak bij via bijscholingen en cursussen. Dit zorgt ervoor dat de docent up to date is van de meest recente ontwikkelingen en dat leidt tot kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Tevens gaat de input verder en kijkt zij naar bijvoorbeeld de inrichting van klaslokalen in onderwijsinstellingen en/of de docent gebruik maakt van nieuwe methodieken binnen het onderwijs;
- Proces: de tevredenheid over het gegeven onderwijs door de docent, en de service en dienstbaarheid van de docent, de ondersteuning van het schoolbestuur aan de directie/ docenten;

³ Gebaseerd op artikel 23, van de Grondwet der Koninklijke Nederlanden.

- Output: de activiteiten die de directie of het schoolbestuur onderneemt om het proces te ondersteunen, bijvoorbeeld: het aantal leerlingen dat doorstroomt naar het VO of het aantal leerlingen dat deelneemt aan toetsen;
- Outcomes: toename van kennis, vaardigheden en analytisch vermogen (persoonlijke ontwikkeling) van leerlingen in het onderwijs, doordat leerlingen les krijgen.

De kwaliteit van het onderwijs hangt af van de mate waarin het zijn doelen realiseert. Om te kunnen onderzoeken in welke mate de doelen worden gerealiseerd, heeft men een standaard nodig (Cuyvers, 2002). Om de kwaliteit te meten en te registreren dient geoperationaliseerd te worden hoe de kwaliteit wordt bepaald binnen het primair onderwijs (Moelands, 2005). Schoolbesturen kunnen sturen op de kwaliteit van het primair onderwijs door gebruik te maken van kwaliteitszorg (Hendriks, 2001).

3.4 Kwaliteitszorg

De aandacht voor kwaliteitszorg hangt samen met de autonomievergroting van de scholen (Scheerens, 1996). Het doel van kwaliteitszorg is het optimaal verbeteren van de onderwijsinstelling. Het werken met kwaliteitszorg in Nederland om de kwaliteit te waarborgen en verbeteren komt voort uit het NPM en is opgenomen in de Nederlandse wetgeving (Van Eck & Boogaard, 2007). Door middel van een kwaliteitszorgsysteem kan het schoolbestuur samenhangend, continu en systematisch aan de kwaliteit binnen de onderwijsinstelling werken (Scheerens, 1996). In de wetenschappelijke literatuur over kwaliteitsmanagement in het onderwijs wordt onderscheid gemaakt tussen interne- en externe kwaliteitszorg (Wilcox & Gray, 1996; Hofman et al., 2005). Interne kwaliteitszorg gaat om kwaliteit die schoolbesturen zelf bepalen, garanderen, opvolgen en moeten zowel het proces van lesgeven en leren alsmede de prestaties van de school evalueren en verbeteren (Cuyvers, 2002; Hofman et al., 2005; Schlusmans, 2010). Voor de interne kwaliteitszorg zijn de schoolbesturen zelf verantwoordelijk. Verantwoording aan stakeholders buiten de onderwijsinstelling, zoals de gemeente en de IvHO valt onder externe kwaliteitszorg (Cuyvers, 2002; Hofman et al., 2005). Schlusmans (2010) voegt daaraan toe dat het initiatief voor de kwaliteitszorgactiviteiten buiten de onderwijsinstelling ligt. Er zijn verschillende kwaliteitszorgsystemen, zoals: EWS, evaluaties, driehoeksmeting, kwaliteitskaarten en de kwaliteitsmeter primair onderwijs (KPO).

De kwaliteitszorg is bij kleinere schoolbesturen minder ontwikkeld, dan bij grotere schoolbesturen (Van Eck & Boogaard, 2007). Indien kwaliteitsdenken geïntegreerd is, kan het schoolbestuur beter inspelen op de veranderingen uit de omgeving (Scheerens, 1996). Om kwaliteitsbewaking of kwaliteitsverhoging mogelijk te maken, moet de kwaliteit bepaald worden. Evaluatie is een middel voor het schoolbestuur om de kwaliteit en de interne processen van de onderwijstelling inzichtelijk te krijgen (Moelands & Sanders, 1996). Op basis van de uitkomsten uit de (zelf)evaluatie kan het schoolbestuur plannen hoe ze de kwaliteit van het onderwijs kan verbeteren en uitvoeren (Cuyvers, 2002). Onderzoek laat zien dat (zelf) evaluatie lang niet altijd is gebaseerd op feiten over de onderwijskwaliteit en ook niet altijd aanzet tot schoolverbetering (Janssens, 2005; Schildkamp, 2007; Vanhoof & Van Petegem, 2007). Door evaluatie van de interne processen kan het schoolbestuur verantwoording afleggen aan de omgeving. Er zijn drie functies van kwaliteitszorg in het onderwijs: verantwoording afleggen over de bereikte kwaliteit, informeren over de bereikte kwaliteit en het verbeteren en waarborgen van de kwaliteit (Hofman et al., 2005; MacBeath et al., 1999). Tevens zijn er diverse factoren van invloed op de kwaliteitszorg en de ontwikkeling van onderwijsinstellingen (zie figuur zes), zoals:

- Een sterke schoolleider: een persoon met overzicht, vermogen tot planmatig handelen, brede betrokkenheid en organisatievermogen. Tevens is deze persoon resultaatgericht en evaluatiegericht;

- Een open klimaat: de kwaliteit moet bespreekbaar zijn. Docenten/ directie moeten elkaar kunnen aanspreken en open staan voor de dialoog. Daarnaast moet men openstaan voor het leren van elkaar en de expertise benutten binnen de onderwijsinstelling;
- Participatie: bij gezamenlijke besluitvorming moeten actoren voelen dat ze serieus worden genomen. Beslissingen worden niet van bovenaf opgelegd;
- Invloed van het schoolbestuur/bovenschools management: het gedrag van de bovenschools manager of het schoolbestuur is van invloed op het docententeam;
- Vernieuwend: het schoolbestuur moet openstaan voor innovaties en stimulerend te werk gaan (Hofman et al., 2005).



Figuur 6 Invloed op kwaliteitszorg en schoolontwikkeling (Hofman et al., 2005)

De factoren, benoemd in figuur 6, laten zien dat kwaliteitszorg een centrale voorwaarde is om de kwaliteit van het onderwijs te garanderen en daar waar nodig te optimaliseren (Hofman et al., 2005). De figuur laat zien dat de factoren, zoals: kwaliteitszorg, innovatie, teamklimaat en schoolontwikkeling met elkaar verweven zijn. Bijscholing van docenten draagt bijvoorbeeld bij aan de professionele ontwikkeling van de onderwijsinstelling (innovatie en vernieuwing). Daarvoor dient het schoolbestuur/ bovenschools management de docenten te ondersteunen (ondersteuning teamklimaat en teamkwaliteit). Daarnaast heeft het schoolbestuur de mogelijkheid om kwaliteitsveranderingen door te voeren afhankelijk van schoolexterne invloeden (de overheid) of schoolinterne invloeden, zoals: evaluaties (Borman et al., 2003). Het schoolbestuur kan zich effectief ontwikkelen door open te staan voor leren van anderen en zichzelf vervolgens in staat stellen om veranderingen aan te brengen in de bestaande condities met als doel: betere leerresultaten te bereiken voor de leerlingen (Hofman et al., 2005; Van Eck & Boogaard, 2007). Onderzoek naar de relatie tussen kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit is beperkt. Analyses van bestanden laten lichte samenhangen zien tussen kwaliteitszorg, kwaliteit van het onderwijsproces en kwaliteit van de leeropbrengsten (Hofman & Dijkstra, 2005). Van Eck & Boogaard (2007) laten zien dat kwaliteitszorg en schoolontwikkeling met elkaar te maken hebben. Echter, hetzelfde onderzoek laat zien dat schoolbesturen kwaliteitszorg licht bevorderen (Van Eck & Boogaard, 2007). Hofman, Dijkstra & Hofman (2008) tonen aan dat kwaliteitszorg en leren met elkaar verweven is. Aan de hand van kwaliteitszorg kan de onderwijsinstelling als lerende organisatie toenemen (Hofman et al., 2005).

Leren van anderen is typerend voor een lerende organisatie (Swieringa & Wierdsma, 1990). De 'beste oplossing' heeft in het bedrijfsleven de naam 'benchmarking' gekregen.

Poerstamper, Van Mourik & Veltman (2007) omschrijven benchmarking als, een continu systematisch proces voor het genereren van informatie, door het evenwichtig meten en vergelijken van de doelmatigheid en kwaliteit van de geleverde prestaties. Het doel is om met die gegevens het eigen prestatieniveau te verbeteren. Benchmarking kan een onderdeel zijn van kwaliteitszorg, omdat er vanuit de beste oplossing geleerd kan worden van andere schoolbesturen (Schramade & Tjepkema, 1993). Wanneer er binnen de onderwijsinstelling een cultuur van meten, leren en verbeteren ontstaat, kan de school als lerende organisatie toenemen (Swieringa & Wierdsma, 1990). Professionalisering van docenten, directie en het schoolbestuur is een belangrijke randvoorwaarde voor succesvolle onderwijsverbetering en past binnen een lerende organisatie (Turkenburg, 2011).

De schoolleiding en het schoolbestuur zijn in de opbrengstgerichte cultuur van belang om de kwaliteit te waarborgen en te verbeteren. Een intern begeleider (IB'er) kan als tussenpersoon fungeren om de opbrengstgegevens te verzamelen, in kaart te brengen, te analyseren en ondersteuning te bieden daar waar nodig. Op deze wijze heeft het schoolbestuur/bovenschools management de opbrengsten inzichtelijk, om vervolgens de onderwijsinstelling aan te sturen (Bos, 2009). Onderzoek laat zien dat scholen met goede opbrengsten minder toezicht krijgen en dat op deze scholen nog slechts sprake zal zijn van zeer beperkte feedback vanuit de IvhO. Dit kan gevolgen hebben voor de prikkelende werking van de kwaliteitszorg op waarborging en verbetering van de onderwijskwaliteit (Meijer, 2004).

3.5 Schoolbesturen en kwaliteitsverschillen

Binnen het primair onderwijs zijn er kwaliteitsverschillen (Dronkers & Deckers, 1998; Hofman, 1997; Van der Grift & Houtveen, 2006; Van Ruiven, 2004). Deze kwaliteitsverschillen zijn deels terug te voeren naar de denominatie van scholen. Katholieke scholen scoren beter dan bijvoorbeeld openbare scholen, islamitische scholen en algemeen bijzondere scholen. Hofman (1997) concludeert dat, openbare scholen laag scoren op vier dimensies, te weten: onderwijsgericht, communicatiegericht, personeelsgericht en financieel gericht. Daarentegen scoren katholieke scholen hoger. Kwaliteitsverschillen kunnen ontstaan door bestuursgrootte. Daarnaast zijn kwaliteitsverschillen ontstaan door de schaalvergroting, autonomievergroting en de wijze van verantwoording aan de omgeving (Hofman, 1997). Docenten spelen een belangrijke rol in de kwaliteit van het onderwijs. Docenten kunnen van elkaar verschillen, zoals: onderwijservaring en opleidingsniveau. Tevens speelt teamstabiliteit van docenten een rol op de kwaliteit van het onderwijs (Van der Grift & Houtveen, 2006). Wisselingen van docenten, bestuursleden en/of directie kunnen verschillen in kwaliteit veroorzaken, omdat er geen continuïteit binnen de onderwijsinstelling is (Van der Grift & Houtveen, 2006).

Tevens kunnen leerlingen zorgen voor kwaliteitsverschillen. Leerlingen uit lagere sociale milieus en leerlingen uit etnische minderheidsgroepen presteren minder goed (Dronkers & Deckers, 1998; Van Ruiven, 2004). Tevens speelt de sociaal economische achtergrond van het gezin mee in de prestaties van leerlingen (Stellingwerf, Pulles & Dusseljee, 2004). Naast de achtergrond van de leerling is de samenstelling van de klas of school bepalend voor de opbrengsten (Jungbluth, 1997). Van Ruiven (2004) stelt dat schoolbesturen, op kleine scholen minder mogelijkheden hebben om leerlingenzorg te organiseren.

Schoolbesturen die niet goed functioneren hebben een negatieve invloed op de prestaties van leerlingen (Van der Grift & Houtveen, 2006). Het ontbreken van leiderschap, daadkracht, duidelijke taken en verantwoordelijkheden van het schoolbestuur kan ervoor zorgen, dat de kwaliteit achteruit gaat, omdat het schoolbestuur de onderwijsinstelling niet of nauwelijks aanstuurt (Hofman et al., 2005; Hooge & Honingh, 2011). Hoe de verschillende schoolbesturen vormgeven aan de aansturing en het interne toezicht leidt tot kwaliteitsverschillen, omdat er op verschillende wijze verantwoording wordt gevraagd en afgelegd binnen de onderwijsinstelling (Claassen et al., 2008). Het bestuursmodel en de

variëteit in bestuursmodellen leiden tot kwaliteitsverschillen tussen schoolbesturen, omdat bijvoorbeeld de interne structuur binnen de bestuursmodellen varieert en dat heeft consequenties voor het handelen en de taken en verantwoordelijkheden van de bestuurders (Klifman, 2008).

Wanneer schoolbesturen niet of nauwelijks gebruik maken van kwaliteitszorgsystemen kunnen er kwaliteitsverschillen ontstaan (Van Kessel & Hovius, 2011). Tevens kunnen er kwaliteitsverschillen ontstaan door de code Goed Bestuur niet voldoende toe te passen (Turkenburg, 2008). Goed Bestuur en daarmee het voorkomen van slecht bestuur, draagt bij aan de kwaliteit van het onderwijs (Hettema & Lenssen, 2007; Klarus & De Vijlder, 2010).

3.5.1 Het voorkomen van kwaliteitsverschillen

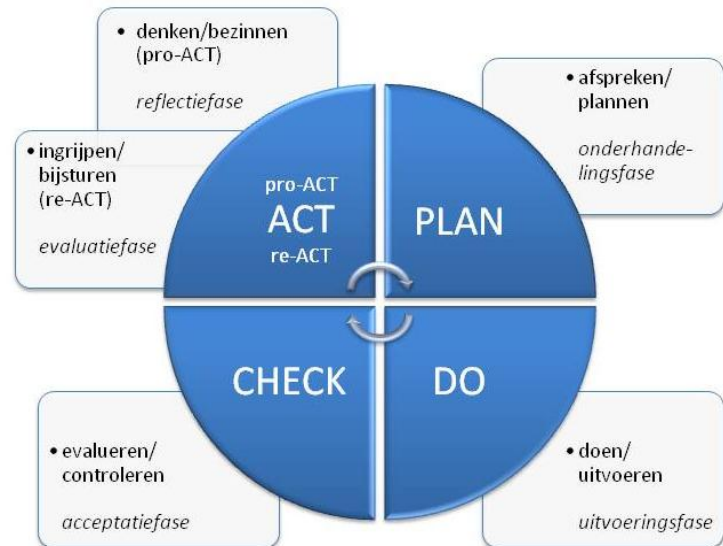
Schoolbesturen kunnen kwaliteitsverschillen oplossen door ambitieuze en concrete doelstellingen op te stellen, bijvoorbeeld: het behalen van goede resultaten door de leerlingen, het ziekteverzuim van de medewerkers laag houden en het uitvoeren van de doelstellingen uit het strategisch beleidsplan (Bos, 2009). Het schoolbestuur kan sturen op waarborging en verbetering van de onderwijskwaliteit door te investeren in het onderwijspersoneel. Uit diverse onderzoeken blijkt dat docenten worden gezien als het aangrijpingspunt voor de verbetering van de onderwijskwaliteit (Mooijman, 2008; Turkenburg, 2011; Van Veen & Slegers, 2009). Echter worden onderwijsveranderingen niet altijd door de docenten gewaardeerd en dat kan tot weerstand leiden (Mooijman, 2008; Van der Bolt et al., 2006). Het schoolbestuur kan de leraren aansturen om zichzelf te blijven ontwikkelen, door bijvoorbeeld een persoonlijk ontwikkelingsplan (POP) en/of competentieprofiel bij te houden. *Leraren moeten zich blijven bijscholen in het onderwijs. Dit leidt tot kwaliteitsverbetering van het onderwijs* (Hettema & Lenssen, 2007: p.108). Met als gevolg dat dit een positieve uitwerking heeft voor de leerlingen. De Vijlder (2007) stelt dat inspirerende professionals nodig zijn om de kwaliteit te verbeteren. In 2000 verscheen een experiment *Bij de les!*, over hoe het onderwijs beter kan en wat daarvoor nodig is. *Daarin staat de interactie tussen leraar en leerling centraal* (De Vijlder, 2000: p.159). De leraar is verantwoordelijk voor de leerling en indirect voor de kwaliteit, aldus de conclusie van het onderzoek. Wanneer docenten problemen ervaren binnen de school, dan kan de docent terecht bij een opleidingsfunctionaris, die de docent ondersteunt en van advies voorziet. Schoolbesturen kunnen via personeelsbeleid de kwaliteit van het onderwijs beïnvloeden door bijvoorbeeld: docententeams uit elkaar te halen, docenten te laten wisselen van groep of school. Hierdoor krijgt de kwaliteit van het onderwijs een nieuwe impuls. Daarnaast is opbrengstgericht werken de sleutel tot de onderwijsverbetering (Bos, 2009: Hofman et al., 2008). Opbrengstgericht werken is het systematisch en doelgericht werken aan de maximalisatie van prestaties (Bos, 2009). Schoolbesturen en de schoolleiding spelen een belangrijke rol in het proces van opbrengstgericht werken, omdat zij dit proces moeten aansturen en begeleiden. Opbrengstgericht werken leidt ertoe dat schoolbesturen:

- Duidelijke doelen stellen;
- Zorgen dat leraren weten wat ze hun leerlingen moeten leren;
- Het onderwijs afstemmen op wat leerlingen nodig hebben om te presteren;
- Problemen van leerlingen analyseren die de doelen niet halen;
- Problemen verhelpen door een goede leerlingenzorg;
- Jaarlijks nagaan hoe groepen leerlingen en de school als geheel presteren
- Snel verbeteren als prestaties tegenvallen (Bos, 2009).

Opbrengstgericht werken heeft tot gevolg dat het schoolbestuur meer inzicht krijgt in de kwaliteit van het onderwijs. Via beleidsmatige maatregelen, zoals personeelsbeleid, kan de kwaliteit van het onderwijs worden verbeterd, waardoor er op bestuursniveau verschillende doelen kunnen worden opgesteld. Tevens kan er horizontale verantwoording worden geboden aan ouders, schoolpersoneel en andere belanghebbenden.

3.6 Beleid en sturing op onderwijskwaliteit in het primair onderwijs

Opbrengstgericht werken is een cyclisch proces, waarin er een cultuur binnen de onderwijsinstelling ontstaat van meten, leren en verbeteren. Deming (1989) omschrijft deze cyclus om doelen te halen, als de PDCA cyclus (zie figuur zeven). De PDCA cyclus bestaat uit vier componenten. De eerste fase is de planfase. Binnen deze fase identificeert het schoolbestuur de doelstellingen, kwaliteitsindicatoren en de prioriteiten. In deze fase plant het schoolbestuur de acties die ondernomen moeten worden. De tweede fase is de uitvoeringsfase. Het plan of de werkwijze wordt uitgevoerd. De derde fase is de check fase. Dit wil zeggen dat de invoering van het plan of de werkwijze wordt geëvalueerd. Indien er tekortkomingen zijn in het systeem, dan stelt het schoolbestuur de werkwijze of het plan bij. De laatste fase is de act fase, hierin worden de resultaten die zijn vastgesteld bij check bijgesteld.



Figuur 7 PDCA cyclus (Deming, 1989)

Door het bijstellen van het systeem komt het schoolbestuur automatisch weer in de planfase, waardoor de cirkel opnieuw wordt doorlopen en het schoolbestuur in het proces van continu verbeteren terecht komt (Ahmad & Sein, 1997). Voor het schoolbestuur is het van belang dat de PDCA cyclus continu doorlopen en toegepast wordt om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren (Bos, 2009).

Naast de PDCA cyclus komt beleid tot stand via de beleidscyclus. Beleid wordt door Hoogerwerf & Herweijer (2008) omschreven als: *het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes* (Hoogerwerf & Herweijer, 2008: p.19). Het gaat binnen het beleid om gedragingen en opvattingen van actoren. In de beleidscyclus wordt de weg die beleid moet afleggen om haar doelen te bereiken opgedeeld in fasen (zie figuur acht). De fasen bestaan uit: agendavorming, beleidsvoorbereiding/beleidsformulering, besluitvorming, implementatie en evaluatie (Hoogerwerf & Herweijer, 2008).

De eerste fase in de beleidscyclus is de agendavorming, waarin een bepaald maatschappelijk probleem de aandacht van het publiek en het schoolbestuur krijgt (Janssen & Hellendoorn, 1999). Een probleem is moeilijk vast te stellen. Wanneer een persoon een probleem ervaart, hoeft dat niet te betekenen dat het voor een andere persoon ook een probleem is. Hoe problemen worden gedefinieerd is essentieel voor het proces. *Deze processen van probleemdefiniëring zijn essentieel voor besluitvormingsprocessen* (Bovens et al., 2001: p.109). In de beleidsvoorbereiding worden gegevens verzameld en geanalyseerd om tot een advies te komen om het beleid uit te voeren. In deze fase is er duidelijkheid over het probleem en de richting voor de oplossing van het probleem. Daarnaast is er duidelijkheid wie er eindverantwoordelijk is. Het schoolbestuur en/of de directie draagt oplossingen aan. Enerzijds gebeurt dat vanuit eigenbelang en anderzijds vanuit eigen overtuiging (Deschouwer & Hooghe, 2005). In de besluitvorming worden beslissingen genomen over het opgestelde beleid. Vervolgens wordt het beleid geïmplementeerd: *het toepassen van de gekozen middelen voor de gekozen doeleinden* (Hoogerwerf & Herweijer, 2008: p.25). In het besluitvormingsproces worden meerdere partijen betrokken, waardoor er veel interactie tussen verschillende actoren is. Tot slot vindt

de evaluatie plaats van het beleid, *waarin het beleid wordt beoordeeld en indien nodig bijgestuurd* (Janssen & Hellendoorn, 1999: p.32). In de evaluatie vindt de terugkoppeling plaats om eventueel doelen bij te stellen of door te gaan met het beleid.



Figuur 8 Beleidscyclus (Hoogerwerf & Herweijer, 2008)

De belangrijkste kritiek op de beleidscyclus is, dat de beleidscyclus *een sterke simplificatie van de werkelijkheid vormt* (Janssen & Hellendoorn, 1999: p.23; Parsons, 1995: p.79). In de praktijk lopen de verschillen fasen van de beleidscyclus door elkaar heen. Beleid wordt bijvoorbeeld continu geëvalueerd en bijgesteld. Het maakt niet uit in welke fase van de beleidscyclus het schoolbestuur zich bevindt. De beleidscyclus is geen cyclisch proces die van de ene fase naar de andere fase gaat. Elke fase in de beleidscyclus is complex, doordat er verschillende actoren deelnemen aan het proces, waardoor iedere actor een ander doel heeft en dat doel vanuit de eigen perceptie nastreeft. Het handelen van actoren is ingebed in structuren. Hetgeen wil zeggen dat actoren zich moeten houden aan spelregels die gelden binnen de onderwijsinstelling. Daarnaast vindt er een wisselwerking tussen het schoolbestuur en de actoren plaats. *Het beleidsproces is een dynamische opeenstapeling van processen en handelingen, waarbij continu sprake is van interactie tussen de actoren en fasen die tot het beleidsproces behoren* (Hoogerwerf & Herweijer, 2008: p.23). De beleidscyclus geeft geen volledige weergave van de complexiteit, nuances en causaliteit van een besluitvormingsproces (Howlett & Ramesh, 2003: p.14-15). Als beleid tot stand komt, dan blijft het van belang om rekening te houden met de praktijksituatie (Hartman & Tops, 2005). *Soms gebeurt het dat het officiële beleid zijn doel voorbij schiet of sterk wordt afgezwakt* (Bovens et al., 2001: p.116-117). Daarnaast is het lastig om het beleid zo af te stemmen dat met alle actoren en omstandigheden rekening wordt gehouden. *Dat impliceert dat er altijd enige ruimte is voor de uitvoerders voor eigen waardetoekenning om het beleid af te stemmen op de relevante omstandigheden die zij gedurende het proces ondervinden* (De Baas, 1995: p.103). Het model is nuttig om als analytisch instrument in te zetten om besluitvormingsprocessen te begrijpen. Doordat de fasen apart ingedeeld kunnen worden, kunnen de fasen afzonderlijk worden bestudeerd.

In de beleidscyclus spelen actoren een bepalende rol. Immers, er worden besluiten genomen en die besluiten kunnen leiden tot tegenstellingen, omdat actoren verschillende belangen hebben. Ze kunnen worden verklaard door zowel individuele als structurele oorzaken. *Enerzijds zijn zij het gevolg van de verschillende posities die de groepen in een*

samenleving hebben, en de daaraan gerelateerde specifieke belangen. Anderzijds kunnen zij voortkomen uit ideologische, religieuze en culturele verschillen tussen maatschappelijke groeperingen (Bovens et al., 2001: p.104). De actoren bevinden zich in een dynamische omgeving, waarin zij allen verschillende belangen nastreven.

Bestuurlijk handelen in termen van de PDCA cyclus en beleidscyclus geeft structuur aan het werk van het schoolbestuur en management en het voorkomt dat het schoolbestuur en management al zwalkend meer met elkaar bezig zijn, dan met hetgeen waar het allemaal om te doen is: het verbeteren en het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs (Klifman, 2009).

3.6.1 Sturing in het primair onderwijs

Het schoolbestuur heeft te maken met beleid. Beleid wordt geïmplementeerd via sturing. *Sturing is al die min of meer doelgerichte pogingen om de uitvoering zo te beïnvloeden dat daarin beoogde doeleinden (beter) worden bereikt en/of daarin meer wordt gehandeld in overeenstemming met gestelde normen* (Terpstra, 2002: p.31). Sturing wordt mogelijk gemaakt doordat het schoolbestuur een aantal concrete activiteiten moet verrichten om vervolgens de uitvoering van de betreffende activiteiten gericht te beïnvloeden (Terpstra, 2002). Het schoolbestuur kan de onderwijsinstelling aansturen door het stellen van concrete doelen voortkomend uit het strategisch beleidsplan, maar ook door het stellen van prioriteiten, zoals: inspelen op wensen en behoeften van ouders of het naleven van streefwaarden. Sturing moet ervoor zorgen dat het schoolbestuur de juiste acties onderneemt om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen en te verbeteren. Naast het strategisch beleidsplan kan het schoolbestuur gebruik maken van kwaliteitsinstrumenten, zoals een leerlingvolgsysteem. Het schoolbestuur krijgt via het kwaliteitsinstrument inzicht in de opbrengsten (Terpstra, 2002). De taak van het schoolbestuur en/of directie is om vervolgens gegevens te verzamelen om de uitvoeringsactiviteiten te beoordelen, te controleren en eventueel de doelstellingen bij te stellen. *Sturing kan zich richten op de onderwijsinstelling, de aan de medewerkers ter beschikking gestelde middelen of hun deskundigheid, de in de organisatie levende normen en waarden, of op beoordeling en verbetering van de uiteindelijke prestaties* (Terpstra, 2002: p.21-22). Voorwaarde voor de juiste aansturing is dat het schoolbestuur over de juiste informatie beschikt om de onderwijsinstelling te kunnen aansturen (Turkenburg, 2008). De directeur of (indien aanwezig) het bovenschools management kan het bestuur van de juiste informatie voorzien (Turkenburg, 2008). Vervolgens kan het schoolbestuur op basis van de verkregen informatie de directeur, het bovenschools management of de gehele onderwijsinstelling aansturen.

Beleid kan tot stand komen van bovenaf (top-down) en hiërarchisch worden aangestuurd naar beneden (Colebatch, 2002). Het schoolbestuur of (indien aanwezig) het bovenschools management van de onderwijsinstelling gaat op basis van een zo goed mogelijk doordacht beleid, met de juiste voorwaarden, voor een perfecte uitvoering van het beleid (Coolsma, 2003). Het tegenovergestelde van top-down beleid is bottom-up. Beleid wordt gemaakt door of in samenwerking met mensen uit het veld (Colebatch, 2002). Het gaat om de werkvloer die centraal staat. Als beleid veel wisselt, dan kan er geen consistent beleid worden ontwikkeld (Lindsay & McQuid, 2008). Het bottom-up model richt zich meer op de afwegingen die uitvoerders maken bij het uitvoeren van het beleid (Coolsma, 2003). *Instrumenten die bij sturing worden gebruikt kunnen middelen, procedures of technieken zijn* (Terpstra, 2002: p.22). Het schoolbestuur kan zowel van top-down als bottom-up aansturing gebruik maken. Dat is bijvoorbeeld afhankelijk van de denominatie. Een katholiek schoolbestuur bestuurt de onderwijsinstelling hiërarchischer aan, dan een openbaar schoolbestuur (Van Wieringen, 2004). Om te kunnen sturen op de onderwijskwaliteit is het voor het schoolbestuur van belang, dat het beleid consistent op elkaar afgestemd dient te zijn (Waslander, 2007). Daarbij speelt leiderschap van het schoolbestuur en/of bovenschools management een belangrijke rol (Turkenburg, 2011). De juiste wijze van het gebruiken van leiderschap van het schoolbestuur of bovenschools management is van invloed op de

kwaliteit van het onderwijs, omdat dit de motivatie van de docenten bevordert en het werkklimaat voor leerlingen verbetert (Ten Bruggencate, 2009). Zwak leiderschap wordt vaak als een hoofdoorzaak gezien van slecht presterende schoolbesturen (Sun, Creemers & De Jong, 2007).

3.7 Het bestuursmodel

In het primair onderwijs is de variatie aan bestuursmodellen groot. Schoolbesturen waaronder maar één school valt worden vaak gevormd door ouders (Hooge & Honingh, 2011; Sieber, 2007). Dit type bestuur wordt een éénpitter genoemd. Schoolbesturen waaronder meerdere scholen vallen zijn eerder geneigd een meer sturende rol te spelen op het gebied van competenties van directies en leerkrachten, leerlingenzorg en kwaliteitszorg (Claassen et al., 2008). Het type schoolbestuur dat meerdere scholen aanstuurt wordt een meerpitter genoemd.

De stichting en de vereniging zijn de meest voorkomende vormen van het bevoegd gezag binnen het primair onderwijs. Daarnaast zijn er andere vormen, zoals: een openbare stichting, gemeente en openbare rechtspersoon. *De stichting komt bij de meerpitters het meeste voor (70%). De meeste anderen zijn een vereniging (26%). Bij de eenpitters is de vereniging bij bijna 60 procent de bestuursvorm, de andere eenpitters zijn vrijwel allemaal een stichting* (Kessel & Hovius, 2011: p.21).

Het bestuursmodel voor een school is afhankelijk van verschillende factoren (Klarus & De Vijlder, 2010), zoals:

- Het aantal scholen: hoeveel scholen vallen onder het bevoegd gezag (schaalgrootte)?
- Lokale en geografische ligging: liggen de scholen in dezelfde regio?
- Bestuurscultuur: zitten er ouders in het schoolbestuur, wat is de bestuursstijl en hoe competent zijn de bestuurders?
- Denominatie: is de school openbaar of christelijk?
- Hoe is het intern toezicht geregeld?

Voortkomend uit de verschillende factoren die van invloed zijn op het bestuursmodel zijn er diverse bestuursmodellen:

- De éénpitter: er is binnen de school één bevoegd gezag dat één school in stand houdt. Het bevoegd gezag kan bijvoorbeeld een stichting, vereniging, openbare stichting, openbare rechtspersoon of het college van B&W zijn. *Het bevoegd gezag is rechtstreeks opdrachtgever van de schoolleider, de schoolleider legt verantwoording af aan het bevoegd gezag* (Klarus & De Vijlder, 2010: p.97-98);
- De zandloper: er is binnen de school één bevoegd gezag dat meerdere scholen in stand houdt. Er is een bestuur dat bestuurt en de taken zijn gescheiden. Daarnaast is er bovenschools management, die de dagelijkse leiding in handen heeft. Het bestuur heeft direct contact met de medewerkers binnen de school, omdat er een directeur is die fungeert als tussenpersoon (Klarus & De Vijlder, 2010);
- De buitenboordmotor: er is binnen de school één bevoegd gezag dat meerdere scholen in stand houdt. Er is door het bevoegd gezag een scheiding aangebracht tussen de dagelijkse leiding en het bestuur. De medewerkers en de directeur vallen onder het bevoegd gezag. *De centrale directeur is als een 'buitenboordmotor verantwoordelijk voor de aansturing en de infrastructurele voorzieningen van de onderwijsinstelling, zoals: personeelsbeleid, huisvesting, informatie en communicatie technologie (ICT) voorzieningen enzovoorts* (Hooge, 2004).

Goed onderwijsbestuur wordt kenmerkt door functiescheiding tussen schoolbestuur en intern toezicht (Janssens & Noorlander, 2010: p.245). Het intern toezicht kan belegd zijn bij de bestaande bestuursmodellen (Hooge & Honingh, 2011), zie figuur negen.

Functie van intern toezicht belegd bij	Bestuurlijke functie belegd bij
Het schoolbestuur	Het bovenschoolse management of de schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie
Algemeen bestuur	Dagelijks bestuur
De Algemene Leden Vergadering en het algemeen bestuur	Het dagelijks bestuur
De Algemene Leden Vergadering en het bestuur	Het bovenschoolse management of de schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie
De Algemene Leden Vergadering	Het schoolbestuur
De Algemene Leden Vergadering	Het algemeen en het dagelijks bestuur

Figuur 9 Intern toezicht bestuursmodellen (Hooge & Honingh, 2011)

Een andere mogelijkheid om structurering aan te brengen van intern toezicht en bestuur kan via de one-tierstructuur (functionele scheiding) en het two-tierstructuur (organieke scheiding) (Klifman, 2007). De one-tierstructuur (functionele scheiding) bestaat uit één orgaan: het bestuur. Binnen het orgaan worden taken toebedeeld. Het dagelijks bestuur bestuurt en het algemeen bestuur houdt toezicht op het dagelijks bestuur (Janssens & Noorlander, 2010). Bij de two-tierstructuur wordt onderscheid gemaakt tussen bestuur (college van bestuur) en het intern toezicht (RvT). Het bestuur bestuurt en de RvT houdt toezicht. Er wordt onderscheidt gemaakt tussen drie bestuurlijke modellen voor bestuur en intern toezicht in het primair onderwijs (Janssens & Noorlander, 2010; Klifman, 2008):

- Het klassieke model: het klassieke bestuur is bevoegd en eindverantwoordelijk voor de besluiten. Het bestuur bestaat uit vrijwilligers. De schoolleiding voert de besluiten uit via volmacht, mandaat of delegatie;
- Het RvT-model: het bestuur bestaat uit twee organen: het dagelijks bestuur, dat zijn de betaalde professionals die eindverantwoordelijk zijn en de RvT die bestaan uit vrijwilligers en het dagelijks bestuur controleren;
- Het Raad van Beheermodel (RvB): er is in dit model een algemeen vrijwilligersbestuur en een dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur bestuurt op hoofdlijnen en houdt toezicht op het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur neemt de overige besluiten. Ieder orgaan heeft zijn eigen verantwoordelijkheden en samen vormen zij het bestuur (Janssens & Noorlander, 2010).

In het klassieke bestuursmodel zijn schoolbesturen eindverantwoordelijk. Het bestuur stuurt de onderwijsinstelling aan. In een vereniging kan toezicht op het bestuur plaatsvinden door middel van de algemene ledenvergadering (ALV). Een variant op het klassieke bestuursmodel is het besturen op afstand model. Het bestuur bepaalt het beleid op de lange termijn en de dagelijkse leiding is in handen van de schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie. Het bestuur blijft eindverantwoordelijk (Janssens & Noorlander, 2010).

In het RvT-model is er sprake van een organieke scheiding van bestuur en toezicht (Klifman, 2010). Het RvT-model heeft als voordeel dat er helderheid en duidelijkheid is over de taken en verantwoordelijkheden van het interne toezicht door de nadrukkelijke scheiding is van bestuur en toezicht (Janssens & Noorlander, 2010). Voor kleine schoolbesturen is het RvT-model aantrekkelijk, omdat het dagelijks bestuur bestaat uit professionals en de RvT uit vrijwilligers. De kwaliteit van de vrijwilligers in het schoolbestuur is van belang voor de onderwijsinstelling. Janssens en Noorlander (2010) stellen dat de RvT het beste kan bestaan uit mensen die affiniteit hebben met de onderwijsinstelling. Ten tweede is het van belang dat

er diversiteit is in de RvT. Van de Kant (2009) stelt dat de RvT naast de toezichthoudende rol in de praktijk ook een adviserende rol heeft. De RvT kent enkele valkuilen (Janssens & Noorlander, 2010; Klifman, 2010):

- De RvT realiseert zich onvoldoende het verschil in toezicht houden en besturen. De RvT gaat veelal op de stoel zitten van het dagelijks bestuur. De RvT en het dagelijks bestuur raken in conflict met elkaar en men verliest de hoofdlijnen uit het oog;
- De RvT geeft het dagelijks bestuur te veel vrijheden, waardoor zij niet kritisch genoeg zijn tegenover het dagelijks bestuur;
- De RvT gedraagt zich als vriendenclub. Men wil elkaar niet afvallen, waardoor men niet kritisch is tegenover elkaar;
- De RvT kan te lang een afwachtende houding aannemen, waardoor besluiten te laat op zich laten wachten of niet worden genomen.

In het RvB model maakt de directeur/manager deel uit van het bestuur (Klifman, 2007). Het verschil tussen het RvB model en de eerder genoemde modellen, is de functionele scheiding tussen bestuur en intern toezicht. De functionele scheiding heeft ten opzichte van de organieke scheiding voordelen: het zorgt voor een betere informatievoorziening tussen interne toezichthouders en het bestuur (Peij et al., 2008). Tevens kan de betrokkenheid van de interne toezichthouders bij de organisatie groter zijn, waardoor problemen met het toezicht worden ondervangen (Peij et al., 2008).

De directeur als dagelijks bestuurder bereidt de bestuursagenda voor en voert de besluiten van het bestuur uit. Klifman (2007) stelt dat de directeur niet te veel verantwoordelijkheden krijgt, waardoor het bestuur alleen maar goedkeuring en advies kan geven aan het voorgestelde beleid. Het bestuur moet via de statuten taken en verantwoordelijkheden duidelijk inzichtelijk hebben om kritisch te blijven. Door de functionele scheiding van bestuurders en de interne toezichthouders, ontstaat er de kans dat interne toezichthouders zich bezig gaan houden met bestuurstaken, waardoor de onafhankelijkheid van de toezichthouders in het geding kan komen (De Bos et al., 2008).

Het schoolbestuur kan via rapportages de voortgang en de ontwikkelingen van de onderwijsinstelling volgen. Het RvB model is met name geschikt voor kleinere schoolbesturen (Janssens & Noorlander, 2010).

De bestuursmodellen hebben voor- en nadelen, maar er is geen voorkeursvariant. Het bestuursmodel is afhankelijk van de afweging die het schoolbestuur maakt om te kiezen voor een bepaald type bestuursmodel, zoals: bestuurlijke schaalgrootte, lokale en geografische omstandigheden, de bestuurscultuur en de competenties en ambities van bestuurders en management (Hooge, 2004). Wanneer de verschillende bestuursmodellen worden gecombineerd ontstaat de volgende bestuurlijke structuur (zie figuur tien).

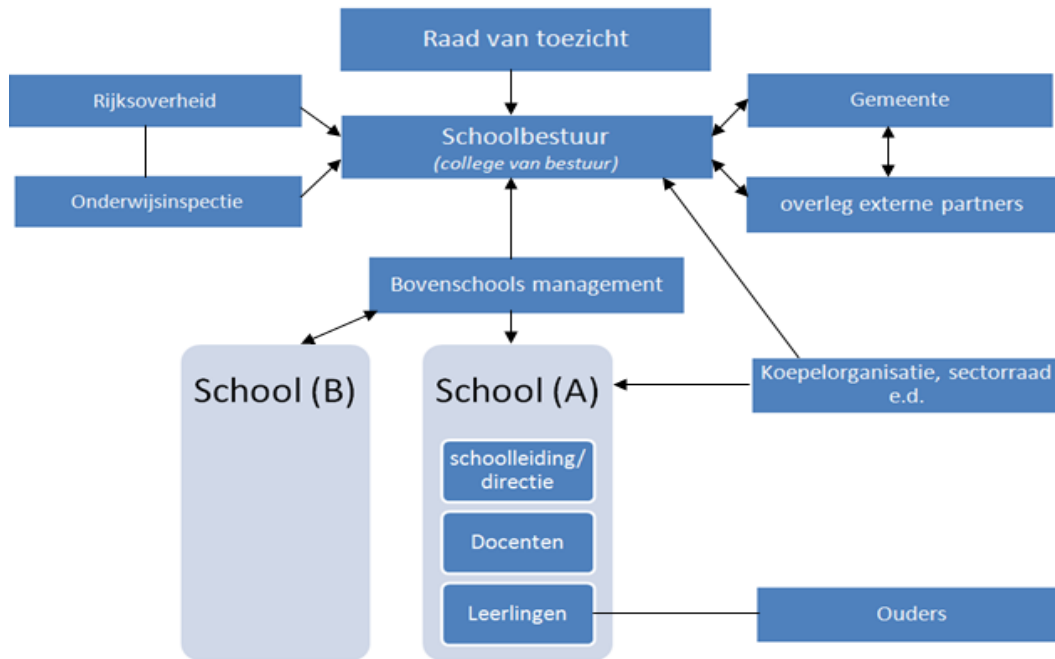
Als het schoolbestuur een éénpitter is, dan is er maar één school, school A. Het schoolbestuur kan een klassieke bestuursstructuur hanteren en dan is er geen bovenschools management en RvT. Het schoolbestuur is eindverantwoordelijk en stuurt direct de schoolleiding/directie aan. Meestal zitten er ouders in het schoolbestuur op vrijwillige basis (Hooge & Honingh, 2011).

Wanneer het schoolbestuur een meerpitter is, dan zijn er meerdere scholen, school A en B. Het schoolbestuur kan ervoor kiezen om een extra managementlaag toe te voegen, het bovenschools management. Het bovenschools management is daarmee het directe aanspreekpunt vanuit het schoolbestuur en de schoolleiding/directie. Het RvT-model komt meestal voor bij grote meerpitters en bestaat uit twee organen: het dagelijks bestuur en de RvT die het dagelijks bestuur controleren. In het schoolbestuur van een meerpitter zitten meestal geen ouders, maar professionals (Hooge & Honingh, 2011).

3.7.1 Bestuursstijl

Schoolbesturen kunnen verschillende bestuursstijlen hanteren. Een schoolbestuur kan besturen op hoofdlijnen of op afstand en uitvoerend (Hooge & Honingh, 2011). Indien het

schoolbestuur stuurt op hoofdlijnen, waarbij het bovenschools management en/of de directie zorg draagt voor de uitvoering van het (dagelijks) beleid, dan wordt er gesproken over een schoolbestuur dat bestuurt op hoofdlijnen of stuurt op afstand (Hooge & Honingh, 2011). Als een schoolbestuur zich bezig houdt met beleidsvoorbereiding, schrijft beleidsstukken en voert (delen van) het beleid uit samen met het bovenschools management en/of de directie, dan wordt er gesproken over een schoolbestuur dat uitvoerend bestuurt (Hooge & Honingh, 2011).



Figuur 10 Bestuurlijke structuur (Turkenburg, 2008)

3.8 Conclusie en hypothesen

Op basis van voorgaande wordt duidelijk dat kwaliteit een meervoudig begrip is (Turkenburg, 2011). Kwaliteit kan enerzijds gedefinieerd worden als de output: de resultaten die de leerlingen behalen op scholen (De Groot, 1983). Anderzijds omvat kwaliteit alle randvoorwaarden om het onderwijs heen, om de kinderen tot het beoogde resultaat te laten komen (Le Grand, 2007). Kwaliteitsverschillen in het primair onderwijs kunnen opgelost worden door ambitieuze doelen te stellen, bijvoorbeeld: het behalen van goede resultaten door de leerlingen, het laag houden van ziekteverzuim van medewerkers en het uitvoeren van de doelstellingen uit het strategisch beleidsplan (Bos, 2009). Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat protestants-christelijk en katholieke scholen beter scoren op de kwaliteit van het onderwijs, dan scholen met andere denominaties. De verwachting op basis van de theorie is dat schoolbesturen met protestants-christelijk en katholieke scholen een hogere kwaliteit hebben, dan andere denominaties (Claassen et al., 2008; Dijkstra, 1997; Hofman, 1997; Jungbluth, 1997). Op basis van voorgaande wordt de volgende hypothese geformuleerd:

1. *Schoolbesturen met de denominatie protestants-christelijk en katholiek hebben beter zicht op de onderwijskwaliteit, dan schoolbesturen met een andere denominatie.*

Via opbrengstgericht werken kunnen schoolbesturen de kwaliteit van het onderwijs systematisch en doelgericht verbeteren door te werken aan de maximalisatie van prestaties (Bos, 2009). Opbrengstgericht werken leidt er toe dat schoolbesturen inzicht krijgen in de

processen binnen de onderwijsinstelling, waardoor het schoolbestuur de onderwijsinstelling kan aansturen en de kwaliteit van het onderwijs toeneemt (Bos, 2009). De aansturing verloopt top-down en/of bottom-up en is afhankelijk van het bestuursmodel en de bestuursstijl (Colebatch, 2002; Hooge & Honingh, 2011). De aansturing van de onderwijsinstelling is bepalend voor de onderwijskwaliteit. De verwachting op basis van de theorie is dat onderwijsinstellingen, die van bovenaf aansturen, een betere onderwijskwaliteit hebben (Sun, Creemers & De Jong, 2007; Ten Bruggencate, 2009; Terpstra, 2002). Op basis van voorgaande wordt de volgende hypothese geformuleerd:

2. *Een schoolbestuur dat top-down aanstuurt zorgt voor een betere onderwijskwaliteit, dan een schoolbestuur dat bottom-up aanstuurt.*

Het bestuursmodel biedt structuur voor het schoolbestuur. De variatie in bestuursmodellen is groot en die variatie leidt tot kwaliteitsverschillen tussen schoolbesturen (Hooge & Honingh, 2011; Klarus & De Vijlder, 2010; Turkenburg, 2008). Bovendien is het schoolbestuur sinds enige tijd verplicht om de bestuurlijke taak te scheiden van het interne toezicht op het bestuurlijk handelen (Janssens & Noorlander, 2010; Klifman, 2008). Dit vloeit voort uit de wet 'goed bestuur, goed onderwijs' en is een voorwaarde voor transparant bestuur (Turkenburg, 2011). De verwachting op basis van de theorie is dat meerpitters de kwaliteit van het onderwijs beter inzichtelijk hebben dan éénpitters, omdat zij de organisatie professioneler besturen (Hooge & Honingh, 2011; Turkenburg, 2008). Op basis van voorgaande wordt de volgende hypothese geformuleerd:

3. *Meerpitters kunnen beter bijdragen aan de kwaliteit van het primair onderwijs, dan éénpitters.*

Schoolbesturen denken te kunnen bijdragen aan de kwaliteit van het primair onderwijs door gebruik te maken van de PDCA cyclus (Deming, 1989). De PDCA cyclus geeft het schoolbestuur structuur om de kwaliteitszorg te verbeteren (Bos, 2009). Kwaliteitszorg is dus een voorwaarde om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Via een kwaliteitszorgsysteem kan het schoolbestuur continu en systematisch aan de kwaliteit binnen de onderwijsinstelling werken (Hendriks, 2001). Het schoolbestuur kan verschillende kwaliteitsinstrumenten inzetten, zoals: EWS, evaluaties en kwaliteitskaarten, waardoor de kwaliteit inzichtelijk wordt. Hierdoor kan het schoolbestuur de onderwijsinstelling aansturen. De verwachting op basis van de theorie is dat schoolbesturen die de onderwijsinstelling aansturen door middel van een kwaliteitszorgsysteem betere (leerlingen)resultaten behalen (Ehren, 2006; Inspectie van het Onderwijs, 2011; Ministerie van OCW, 2011). Op basis van voorgaande wordt de volgende hypothese geformuleerd:

4. *Schoolbesturen die gebruik maken van kwaliteitszorg, zien de kwaliteit van het onderwijs terug in de resultaten van de leerlingen.*

De docent vervult een belangrijke rol om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Motivatie van de docent is een belangrijk aspect. De ontwikkeling van een docent kan bijgehouden worden via een portfolio en/of een POP, zodat het schoolbestuur/directie toeziet op de ontwikkeling van de docent. Een cultuur binnen de onderwijsinstelling waar leren van elkaar gestimuleerd wordt, zorgt voor een onderwijsinstelling die zichzelf wil ontwikkelen, waardoor de kwaliteit van het onderwijs toeneemt. De beleidscyclus biedt hierin ondersteuning, waarbij evaluatie van beleid een middel is voor het schoolbestuur om de kwaliteit en de interne processen van de onderwijsinstelling inzichtelijk te krijgen (Moelands & Sanders, 1996). Tevens is evaluatie een middel voor het schoolbestuur om verantwoording af te leggen aan de omgeving. Verantwoording is van belang om de kwaliteit van het onderwijs te doen toenemen (Buwelda & Minderman, 2009; Ministerie van OCW,

2010; Onderwijsraad, 2001; PO Raad, 2010; Schillemans, 2007). De verwachting op basis van de theorie is dat door de verantwoording aan de omgeving, schoolbesturen beter in kunnen spelen op wensen en behoeften vanuit de omgeving (Mintzberg, 1979; Turkenburg, 2008). Op basis van voorgaande wordt de volgende hypothese geformuleerd:

5. *Schoolbesturen die horizontale verantwoording toepassen, vergroten de kwaliteit van het primair onderwijs.*

Om te kunnen sturen op kwaliteit is het voor het schoolbestuur noodzakelijk een visie te hebben op kwaliteit. Het schoolbestuur kan de visie vormgeven door gebruik te maken van governance codes. Deze codes zorgen ervoor dat het schoolbestuur professioneler gaat besturen. De code Goed Bestuur veronderstelt dat de kwaliteit van het onderwijs toeneemt (PO Raad, 2010; Ministerie van OCW, 2009; Ministerie van OCW, 2011). De verwachting op basis van de theorie is dat schoolbesturen die de code Goed Bestuur hanteren beter bijdragen aan de onderwijskwaliteit. Op basis van voorgaande wordt de volgende hypothese geformuleerd:

6. *De code Goed Bestuur veronderstelt dat het schoolbestuur bijdraagt aan de kwaliteit van het primair onderwijs.*

In dit hoofdstuk is de theorie besproken en zijn de hypothesen weergegeven. In hoofdstuk zeven worden de hypothesen besproken aan de hand van de resultaten van het onderzoek. In het volgende hoofdstuk worden de methoden en technieken van dit onderzoek uiteengezet.

4. Methoden en technieken

4.1 Inleiding

Er is nog weinig onderzoek gedaan naar, of en zo ja, op welke wijze schoolbesturen denken te kunnen bijdragen aan de kwaliteit van het primair onderwijs. In dit hoofdstuk worden de methoden en technieken uitgewerkt die in de empirische studie tot de onderzoeksresultaten hebben geleid. Allereerst wordt in paragraaf 4.2 het onderzoeksdesign besproken. Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 de casusselectie uiteengezet. In paragraaf 4.4 worden de onderzoeksmethoden beschreven. Daarna wordt in paragraaf 4.5 de validiteit uitgewerkt. In paragraaf 4.6 wordt de betrouwbaarheid toegelicht. In paragraaf 4.7 wordt het hoofdstuk afgesloten met de operationalisatie van de begrippen die centraal staan in dit onderzoek.

4.2 Onderzoeksdesign

In dit onderzoek staat de perceptie van schoolbesturen op de kwaliteit centraal. Om de percepties van schoolbesturen in kaart te brengen maakt dit onderzoek gebruik van een kwalitatieve onderzoeksmethode (Boeije, 2005: p.27). Binnen het onderzoek is triangulatie van methoden toegepast. De triangulatie bestaat uit het combineren van de verzamelde documenten, zoals: jaarverslagen, dataset Hooge & Honingh (2011) en strategische beleidsplannen van de schoolbesturen, met de uitkomsten van de semi-gestructureerde interviews. Om uiteindelijk antwoord te kunnen geven op de deelvragen uit de probleemstelling. Tezamen beantwoorden zij de hoofdvraag: *hoe denken schoolbesturen in het primair onderwijs te kunnen sturen op onderwijskwaliteit en dragen zij bij aan de kwaliteit van het primair onderwijs?* Voor de overzichtelijkheid worden de deelvragen nogmaals weergegeven:

- A. Welke bestuursmodellen en bestuursstijlen worden er gehanteerd door het schoolbestuur in het primair onderwijs?
- B. Hoe stuurt het schoolbestuur aan op kwaliteit in het primair onderwijs?
- C. Welke factoren zijn van belang voor het schoolbestuur om te kunnen sturen op kwaliteit binnen het primair onderwijs?

Door middel van empirisch kwalitatief onderzoek kan achterhaald worden welke mechanismen ten grondslag liggen aan de toetsings- en uitvoeringsverwachtingen. Omdat er weinig bekend is over de perceptie van schoolbesturen op de kwaliteit van het primair onderwijs, is er gekozen voor een vergelijkende casestudy. In hoofdstuk zes, resultaten worden de verbanden tussen de verschillende cases beschreven en vergeleken. Vervolgens kunnen er verklaringen worden gegeven voor de betreffende cases.

4.3 Casusselectie

De cases zijn geselecteerd op basis van de kwantitatieve studie uit de dataset van Hooge & Honingh (2011), waarbij de vier meest voorkomende bestuursmodellen in Nederland zijn geselecteerd. De data van zeventien schoolbesturen in het primair onderwijs zijn verzameld en geanalyseerd. Binnen het onderzoek worden er verschillende bestuursleden geselecteerd, waarbij er variatie gezocht is in bestuursgrootte, denominatie van het bevoegd gezag, rechtsvorm van het bevoegd gezag en bestuursmodel. Tevens is er voor de selectie van de cases gebruik gemaakt van de website van Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Zij beheren een database, waarin de naam, adres en instellinggegevens van de onderwijsinstellingen zijn opgenomen. Via deze website is de instellingsinformatie geraadpleegd en is er contact opgenomen met 150 verschillende schoolbesturen. Tot slot is er voor de casusselectie gebruik gemaakt van het professionele netwerk van de onderzoeker, om ervoor te zorgen dat er meer respondenten aan het onderzoek deelnemen.

De instellingsinformatie is naast het databestand van Hooge & Honingh (2011) gelegd om te de instellinggegevens te verifiëren en achtergrondinformatie van de onderwijsinstelling te verzamelen. Vervolgens zijn de schoolbesturen benaderd naar de bereidheid tot medewerking aan het onderzoek. Dit heeft geresulteerd in zeventien scholen (cases).

4.4 Onderzoeksmethoden

In deze paragraaf komen de methoden aan bod, waarmee de data worden verzameld. De gegevensverzameling voor het theoretisch onderzoek vindt plaats door een literatuuronderzoek. De dataverzameling voor het empirisch onderzoek vindt plaats aan de hand van een documentanalyse en semi-gestructureerde interviews. De verschillende methoden worden achtereenvolgens besproken. In figuur elf is een overzicht van de verschillende onderzoeksmethoden weergegeven.

Methoden	Aantal	Respondent
•Interviews •Documentanalyse	•35	•Bestuursleden •Jaarverslagen, beleidsplannen, aanvullende documenten

Figuur 11 Overzicht onderzoeksmethoden

4.4.1 Documentanalyse

In het onderzoek zijn diverse bestaande gegevens bestudeerd, zoals: jaarverslagen van de IvhO, jaarverslagen van de geselecteerde schoolbesturen, strategische beleidsplannen van de onderzochte schoolbesturen, rapportages van de PO Raad en diverse onderzoeksresultaten, waaronder het onderzoek van Hooge & Honingh (2011). Het combineren van documentanalyse en interviews zorgt ervoor dat de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek wordt vergroot.

Aan de hand van een indicatorenlijst worden documenten geanalyseerd. De indicatorenlijst zorgt voor structuur en geeft de onderzoeker een focus om niet met randzaken bezig te zijn. De indicatoren zijn: kwaliteit, kwaliteitszorg, sturing, bestuursmodel en rol van het schoolbestuur/ bestuurlijke bijdrage.

4.4.2 Interviews

Voordat de daadwerkelijk interviews worden gehouden vindt er een vooronderzoek plaats. In het vooronderzoek is er een semi-gestructureerd interview gehouden (good practice). De good practice vindt plaats met een schoolbestuur in het primair onderwijs, dat de kwaliteit op orde heeft, een expert. Het schoolbestuur is geselecteerd aan de hand van de dataset van Hooge & Honingh (2011) en dient ervoor om de kwaliteit van de vragen te testen en de topiclist daar waar mogelijk aan te passen en/of te ontwikkelen. Het schoolbestuur (good practice) is een meerpitter met tien scholen. Het bestuursmodel dat het schoolbestuur hanteert is: een bestuur dat toezicht houdt en de bestuurlijke functie is belegd bij het bovenschools management. De denominatie van het schoolbestuur is protestants-christelijk. De rechtsvorm van het bevoegd gezag is een vereniging. Het bestuur stuurt op hoofdlijnen, waarbij de man/vrouw verdeling evenredig is. Tevens maakt het bestuur gebruik van verschillende kwaliteitszorgsystemen, zoals: evaluaties, EWS en kwaliteitskaarten. De good practice is niet opgenomen in de analyse in hoofdstuk zes. De good practice wordt wel naast de andere cases gelegd om de cases onderling te kunnen vergelijken.

De semi-gestructureerde interviews worden aan het begin van het onderzoek gehouden met verschillende bestuursleden om zoveel mogelijk informatie te achterhalen

over de perceptie van bestuurders omtrent kwaliteit. Een interview wordt veelal gebruikt om er achter te komen wat mensen denken, voelen en willen met betrekking tot bepaalde onderwerpen, personen, gebeurtenissen en dergelijke (Baarda, de Goede & Teunissen, 2005: p.230). Het semi-gestructureerde interview kent echter enkele nadelen. De verkregen informatie is niet altijd betrouwbaar, omdat mensen zich niet altijd bewust zijn van hun eigen gedrag. Ook sociale wenselijkheid kan een negatieve invloed hebben op de betrouwbaarheid van de gegevens verkregen uit het interview (Baarda & de Goede, 2002: p.224). De lijdraad van het semi-gestructureerde interview wordt uiteengezet in een topiclijst, maar alle inbreng van de respondent is welkom. Een topiclijst is een lijst van onderwerpen en subonderwerpen die je tijdens alle interviews gebruikt (Baarda et al., 1996: p.38-39). De belangrijkste topics zijn weergegeven in figuur twaalf.

Topics	Topics schoolbesturen
Kwaliteit	Perceptie kwaliteit, kwaliteit gericht op de onderwijsinstelling en/of het onderwijsgericht, gebruik kwaliteitszorgsysteem(en)/ kwaliteitsmeting door het schoolbestuur
Sturing	Top-down/ bottom-up, PDCA cyclus
Organisatie en bestuursmodel	Typering organisatie en bestuursmodel, betrokkenheid en verantwoording omgeving
Schoolbestuur	Taken en verantwoordelijkheden schoolbestuur, bestuursstijl: uitvoerend schoolbestuur of besturen op afstand schoolbestuur

Figuur 12 Belangrijkste topics semi-gestructureerde interviews schoolbesturen

De onderwerpen van de topiclijst komen voort uit de theorie en de probleemstelling van het onderzoek. De semi-gestructureerde interviews worden uitgewerkt, samengevat en opgestuurd naar de respondent. De respondent kan vervolgens reageren op de interpretatie en het schrijven. Vervolgens worden de semi-gestructureerde interviews gecodeerd aan de hand van een codeerschema, om zodoende de interviews te analyseren.

4.5 Validiteit

Een onderzoek is valide wanneer er geen systematische fouten in het onderzoek voorkomen ('t Hart et al., 2005). De validiteit wordt verhoogd binnen dit onderzoek door het gebruik van de vier meeste voorkomende bestuursmodellen in Nederland. De vier bestuursmodellen komen voort uit het databestand van de kwantitatieve studie van Hooge & Honingh (2011). Tevens is de validiteit van het onderzoek gewaarborgd door het duidelijk en specifiek operationaliseren van de gebruikte begrippen. Operationalisatie van begrippen, wordt ook wel constructvaliditeit genoemd en wordt gezien als de vertaling van theoretische veronderstellingen, variabelen en constructen in meetbare eigenschappen of waarden (Yin, 1989). Het gaat er vervolgens om of de begrippen die in het onderzoek worden gehanteerd een juiste afspiegeling vormen van de empirische verschijnselen. De begrippen zijn meetbaar gemaakt aan de hand van de criteria die voortkomen uit de wetenschappelijke literatuur, zodat er geen verkeerde interpretaties kunnen ontstaan over de betekenis van de begrippen.

Om de validiteit van de vragenlijst te waarborgen is er een uitgebreide literatuurstudie gedaan. Op basis van wetenschappelijke literatuur komt de vragenlijst tot stand. *Om de construct validiteit van de vragenlijst te optimaliseren zijn er helder geformuleerde, eenduidig te interpreteren en niet suggestieve vragen opgesteld* (Braster, 2000: p.62). Tevens is de

vragenlijst voorafgaand aan het onderzoek getest door middel van een 'good practice' geselecteerd uit het databestand van Hooge & Honingh (2011).

4.6 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek kan worden samengevat als de afwezigheid van toevallige fouten ('t Hart et al., 2005). Betrouwbaarheid is te bereiken door consistentie en nauwkeurigheid. Indien een onderzoek opnieuw wordt uitgevoerd dienen dezelfde resultaten boven tafel te komen. Binnen het onderzoek is de betrouwbaarheid verhoogd, omdat er gebruik gemaakt is van verschillende variabelen uit het databestand van Hooge & Honingh (2011). De variabelen zijn: bestuursgrootte, denominatie, rechtsvorm en bestuursmodel. Tevens is uit het databestand gebruik gemaakt van het identificatienummer van de schoolbesturen om vervolgens via de website van DUO, het profiel met de adresgegevens van de schoolbesturen inzichtelijk te krijgen en het databestand te controleren. Daarnaast is de betrouwbaarheid verhoogd door te werken met codeboeken. Daarin zijn de variabelen (criteria) geselecteerd, opdat de interviews geanalyseerd kunnen worden en de resultaten met elkaar vergeleken kunnen worden.

Om sociaal wenselijke antwoorden tot een minimum te beperken, is ervoor gekozen om de respondenten te bezoeken op een locatie naar keuze. Daarnaast is er tijdens het interview doorgevraagd op de betreffende topics en is er gevraagd of de respondent voorbeelden kan geven. Bovendien zijn er gedurende het interview de variabelen voor een tweede keer geverifieerd door dezelfde vraag op een ander manier te stellen. De interviews zijn opgenomen via een recorder. Het feit dat het interview opgenomen wordt, kan tot een barrière leiden voor de antwoorden van de respondent. Respondenten kunnen zich vergissen in het doen van uitspraken. Temeer als respondenten vragen als onduidelijk ervaren of naar voorbeelden wordt gevraagd uit het verleden. Om dit probleem te voorkomen is er gebruik gemaakt van de methode van member check/ member validation, waarin de uitgewerkte notities achteraf worden voorgelegd aan de respondent (Boeije, 2005). Tot slot zijn aan alle schoolbesturen dezelfde vragen gesteld door dezelfde onderzoeker.

4.7 Operationalisatie

De operationalisatie is de basis voor verschillende onderdelen van het onderzoek. Het is de basis voor het verzamelen van literatuur en empirische data. De concepten, kwaliteit, sturing, organisatie en bestuursmodel en het schoolbestuur worden op de volgende wijze geoperationaliseerd:

4.7.1 Kwaliteit

In de wetenschappelijke literatuur is er geen eenduidige definitie over het begrip kwaliteit. Schoolbesturen kunnen verschillende waarden hechten aan kwaliteit. Kwaliteit kan enerzijds gericht zijn op het onderwijsgericht, zoals: hoeveel kinderen gaan er over naar een volgend jaar. Anderzijds kan kwaliteit ingaan op de organisatieprocessen, zoals: human resource management (HRM), het gebruik maken van kwaliteitsinstrumenten en het managen van de dagelijkse gang van zaken binnen de onderwijsinstelling. In dit onderzoek is de definitie van Le Grand (2007) leidend, omdat deze veelomvattend is. Le Grand (2007) definieert kwaliteit in termen van: input, proces, output en outcomes (zie hoofdstuk drie).

Binnen het onderzoek is er aan alle schoolbesturen gevraagd, wat schoolbesturen verstaan onder kwaliteit van het onderwijs en of zij zicht hebben op kwaliteit van het onderwijs. Daarbij is er door de onderzoeker gevraagd naar diverse voorbeelden, zoals: informatie over het onderwijsgericht, de resultaten/opbrengsten van de leerlingen, de mate van aanwezigheid van een kwaliteitszorgsysteem, de rol van de docenten en de tevredenheid van de omgeving. Tevens is er gevraagd naar de organisatorische processen, zoals: faciliteiten binnen de onderwijsinstelling, personeelsbeleid en de aansturing van de organisatie.

4.7.2 Sturing

Beleid kan tot stand komen van bovenaf (top-down) en hiërarchisch worden aangestuurd naar beneden (Colebatch, 2002). Het management van de onderwijsinstelling gaat op basis van een zo goed mogelijk doordacht beleid, met de juiste voorwaarden, voor een perfecte uitvoering van het beleid (Coolsma, 2003). Het tegenovergestelde van top-down beleid is bottom-up. Beleid wordt gemaakt door of in samenwerking met mensen uit het veld (Colebatch, 2002). Het gaat om de werkvloer die centraal staat.

De aansturing en de totstandkoming van het beleid vindt plaats via de beleidscyclus en de PDCA cyclus. In de beleidscyclus wordt de weg die beleid moet afleggen om haar doelen te bereiken opgedeeld in fasen (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). De fasen bestaan uit: agendavorming, beleidsvoorbereiding/ beleidsformulering, besluitvorming, implementatie en evaluatie (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). De PDCA cyclus is een cyclisch proces om doelen te halen via meten, leren en verbeteren (Deming, 1989). De PDCA cyclus moet er toe leiden dat de kwaliteit van het onderwijs verbetert.

4.7.3 Organisatie en bestuursmodel

De onderwijsinstelling is organisatie, die gestructureerd vorm krijgt. In de organisatiewetenschap zijn er diverse typeringen voor een organisatie (Mintzberg, 1979; Swieringa & Wierdsma, 1990). De omgeving is de belangrijkste factor die invloed heeft op de onderwijsinstelling (Mintzberg, 1979). De omgeving wordt gedefinieerd als alles buiten de organisatie (Mintzberg, 2003). Van belang voor het schoolbestuur is de 'fit' tussen onderwijsinstelling en de omgeving (Burns & Stalker, 1961; Emery & Trist, 1965; Lawrence & Lorsch, 1967; Mintzberg, 2003). De omgeving wordt opgesplitst in verticale- en horizontale verantwoording. Verticale verantwoording gaat in op het toezicht: hoe loopt de verantwoording tussen het bestuur, bovenschools management, directie en de werkvloer? Bij horizontale verantwoording gaat het om de verantwoording aan stakeholders, zoals: ouders, gemeente en het bedrijfsleven (Ministerie van OCW, 2010). In de semi-gestructureerde interviews is aan de schoolbesturen gevraagd, hoe zij de omgeving definiëren en wat de positieve en negatieve ervaringen zijn met de omgeving. Vervolgens is er gevraagd hoe het schoolbestuur inspeelt op de omgeving.

Het bestuursmodel, dat wordt gehanteerd, geeft het schoolbestuur houvast om de organisatie aan te sturen. In de wetenschappelijke literatuur worden er verschillende bestuursmodellen gedefinieerd (Hooge, 2004; Hooge & Honingh, 2011; Klarus & De Vijlder, 2010; Klifman, 2008). In dit onderzoek worden de vier meest voorkomende bestuursmodellen naar de indeling van Hooge & Honingh (2011) gehanteerd:

1. Bestaand bestuursmodel. Er is een algemene ledenvergadering die toezicht houdt en een bestuur dat bestuurt;
2. RvT-model. Er is organieke scheiding van bestuur en intern toezicht door de instelling van een college of raad van bestuur en een RvT;
3. Bestaand bestuursmodel. Er is een bestuur dat toezicht houdt en de bestuurlijke functie is belegd bij het bovenschoolse management of de schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie;
4. Er is geen intern toezicht. Er is een bestuur dat bestuurt. Het bestuur is bevoegd en eindverantwoordelijk voor de besluiten. Het bestuur bestaat uit vrijwilligers. De schoolleiding voert de besluiten uit via volmacht, mandaat of delegatie.

Schoolbesturen kunnen verschillende bestuursstijlen hanteren. In dit onderzoek wordt de indeling van Hooge & Honingh (2011) gehanteerd:

- Uitvoerend schoolbestuur: het (dagelijks) bestuur houdt zich bezig met beleidsvoorbereiding, schrijft beleidsstukken en voert (delen van) het beleid uit samen met het bovenschools management en/of directie;

- Sturend op hoofdlijnen of sturend op afstand: het (dagelijks) bestuur stuurt op hoofdlijnen, het bovenschools management en/of de directie vult/ vullen de sturing verder aan en draagt/ dragen zorg voor de uitvoering.

4.7.4 Het schoolbestuur

Dodde en Leune (1997) omschrijven schoolbesturen als volgt: *schoolbesturen zijn instanties die gezag uitoefenen over scholen en besluiten nemen die bindend zijn voor de directie en de onderwijsgegenden van deze onderwijsinstellingen. In de hiërarchische ordening van beleidsvoerders en subjecten nemen zij een plaats in tussen de landelijke overheid en de schoolleiding*' (Dodde & Leune, 1997: p.211-212). De definitie die Dodde en Leune (1997) hanteren is tweeledig. Enerzijds gaat het binnen schoolbesturen om het uitoefenen van gezag en nemen zij bindende beslissingen voor de directie en/of onderwijzers en anderzijds bevinden schoolbesturen zich in een spanningsveld tussen de overheid en de directie van de school.

Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de onderwijsinstelling (Turkenburg, 2011). In de semi-gestructureerde interviews is aan de schoolbesturen gevraagd, hoe zij de rol en de invulling van de rol van het schoolbestuur zien binnen de onderwijsinstelling, bijvoorbeeld: als professioneel of lerend schoolbestuur. Vervolgens is er gevraagd wat de toegevoegde waarde is van het schoolbestuur voor de onderwijsinstelling.

5. Resultaten

5.1 Inleiding

De resultaten van dit onderzoek zijn zoals in de methoden en technieken beschreven is, verkregen door semi-gestructureerde interviews af te nemen bij schoolbesturen in het primair onderwijs. De schoolbesturen zijn gevraagd of en hoe zij denken bij te kunnen dragen aan de kwaliteit van het primair onderwijs. In dit hoofdstuk worden de resultaten van de semi-gestructureerde interviews gepresenteerd. In de paragrafen 5.2 zijn de resultaten vanuit de empirie weergegeven. Tot slot zal in paragraaf 5.3 de conclusie van dit hoofdstuk worden besproken.

5.2 De cases

In het onderzoek hebben zeventien schoolbesturen meegewerkt. De beschrijving van de cases concentreert zich op de verschillende thema's. Per case wordt er allereerst een algemeen beeld gegeven van het schoolbestuur. Daarin wordt onder andere de denominatie en of er wel of geen ouders in het bestuur zitten weergegeven. Tevens wordt de bestuursstijl en het bestuursmodel uiteengezet naar de indeling van Hooge & Honingh (2011). Daarna worden de thema's: kwaliteit, kwaliteitssorgsysteem, omgeving, bestuur en sturing en de organisatie, besproken. De thema's zijn leidend om de empirie beter te begrijpen en uit te werken.

5.2.1 Case 1

Algemeen

De eerste case is een meerpitter met tien scholen in de provincie Drenthe. De denominatie van het schoolbestuur is protestants-christelijk. De rechtsvorm is een vereniging. In totaal zijn er zeven bestuursleden. Er worden twee extra leden toegevoegd aan het bestuur: de algemeen directeur en de financieel directeur. In het bestuur zitten ouders. In het bestuur zitten drie vrouwen en zes mannen. Het bestuur streeft naar een evenredige man/vrouw verdeling binnen het bestuur. Er is geen intern toezicht. De bestuursstijl die het schoolbestuur hanteert is sturend op hoofdlijnen of sturend op afstand: het (dagelijks) bestuur stuurt op hoofdlijnen, het bovenschools management en/of de directie vult/ vullen de sturing verder aan en draagt/ dragen zorg voor de uitvoering. Het bestuursmodel dat het schoolbestuur hanteert is een bestaand bestuursmodel. Er is een bestuur dat toezicht houdt en de bestuurlijke functie is belegd bij het bovenschoolse management of de schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie. Het bestuur stelt doelstellingen aan de hand van de normen van IvHO. De bovenschools manager is vrij in zijn handelen en legt verantwoording af aan het bestuur.

Kwaliteit

De leden van het bestuur hebben allen eenzelfde visie, namelijk: de beste kwaliteit voor het kind. Echter, er zijn wel discussies over de wijze waarop dit doel bereikt wordt. De primaire taak van het onderwijs is het bieden van kwalitatief hoogwaardig onderwijs. Deze taak wordt vooral uitgevoerd door leerkrachten. Het bestuur is bij het bieden van goed onderwijs voorwaardenscheppend. Voorbeelden hiervan zijn de bepaling van grootte van de groepen, het opstellen van een POP voor de docenten en het creëren van de juiste faciliteiten voor de leerlingen. Het bieden van kwalitatief hoogwaardig onderwijs wordt gedaan door de leerkracht. Volgens het bestuur zijn de leerkrachten logischerwijs de belangrijkste factor. Om die reden investeert het bestuur in leerkrachten en waar nodig worden ze ondersteund. Het bestuur verwacht een intrinsieke motivatie van de leerkrachten en ze moeten bereid zijn om in zichzelf te willen investeren.

Door een duidelijke visie zijn er binnen het bestuur nauwelijks discussies over de kwaliteit van het onderwijs. De algemeen directeur legt verantwoording af aan het bestuur en onderbouwt deze via getallen. Discussies die binnen het bestuur spelen gaan bijvoorbeeld over de formatie, bezuinigingen en de krimp van het aantal leerlingen. Het bestuur heeft ook te maken met een ander probleem, de verdichtingproblematiek. Het bestuur legt uit: *steeds meer kinderen die voorheen naar het speciaal onderwijs worden gestuurd, nemen deel aan het gewone onderwijs. Met als gevolg dat de leerkracht steeds meer taken krijgt en onder druk komt te staan* (Respondent A). Binnen het bestuur is er overeenstemming dat de leerkracht zoveel mogelijk moet worden ontzien, maar over de manier waarop dat moet plaatsvinden, lopen de meningen uiteen. Financiële middelen om de groepen kleiner te maken, is één van de mogelijke oplossingen van de verdichtingproblematiek. Het bestuur en de directie zijn er via het competentieonderzoek achter gekomen, dat leraren angst hebben voor een hogere werkdruk en te belanden in een afrekencultuur.

Kwaliteitszorgsysteem

De kwaliteit wordt gewaarborgd via kwaliteitszorgsystemen, zoals: het early warning systeem (EWS), enquêtes onder ouders, kwaliteitskaarten en competentieprofielen. In het competentieprofiel vullen leerkrachten 280 vragen in en daar komt een score uit. Dit doen de leraren aan het begin van de carrière binnen de school. De vragen geven inzicht in de competenties van de leraren en vervolgens wordt er met de bovenschools manager de uitkomsten besproken en wordt er een competentieplan opgesteld, een POP. Door middel van een POP kan het bestuur gericht sturen. Tevens biedt het meer inzicht in de sterke en zwakke punten van een leerkracht.

Het EWS systeem geeft in één oogopslag de resultaten van alle scholen aan. De bovenschools manager kan via kleuren zien hoe een groep gepresteerd heeft voor een bepaalde toets, bijvoorbeeld: rekenen. De eindresultaten van de toetsen worden vergeleken met de normen van de IvhO. Er zijn binnen het EWS systeem drie kleuren: rood is slecht, geel is matig en groen is goed. Indien er binnen een groep teveel rode kleuren zijn, dan kan de bovenschools manager direct ingrijpen door de directeur van de betreffende school aan te spreken. Het bestuur zegt hierover: *de bovenschools manager stuurt direct aan, indien het fout gaat. De bestuurder gaat in gesprek met de desbetreffende leerkracht en neemt passende maatregelen. Echter, het kan ook zo zijn, dat er minder goede kinderen in de klas zitten* (Respondent A).

Naast het EWS systeem wordt er gewerkt met de kwaliteitskaarten van Cees Bos. Hierin staan allerlei facetten met indicatoren centraal die de onderwijskwaliteit meten.

Omgeving

De omgeving is van belang voor de kwaliteit van het onderwijs. De ouders zijn de belangrijkste actor uit de omgeving. Er worden eens in de drie jaar ouder tevredenheidsonderzoeken gehouden. De ouders zijn in de loop der jaren een stuk mondiger geworden. Daardoor moet de school transparanter zijn en meer luisteren naar de ouders. Het bestuur zegt hierover: *doordat we luisteren naar de ouders willen we openstaan voor verbetering. Het wil dan niet direct zeggen, dat we alles gaan aanpassen wat ouders zeggen, maar we luisteren als schoolbestuur wel* (Respondent A). De bovenschools manager heeft regelmatig overleg met de gemeente. Dit gaat dan bijvoorbeeld over de toekenning van subsidies.

Bestuur en sturing

In het bestuur zitten ouders. De ouders in het bestuur moeten verder kijken dan het belang van het eigen kind. Zij kijken voornamelijk naar de stappen om de kwaliteit te verbeteren. De ouders worden gekozen door de overige leden van het bestuur op basis van competenties. De bestuurders zijn hoogopgeleid. Het bestuur zegt hierover: *doordat onze bestuursleden*

beschikken over een bepaald denkniveau zijn zij in staat om groot te denken en het gehele proces te overzien (Respondent A).

De bovenschools manager rapporteert aan het bestuur via managementrapportages. Het bestuur stelt naar aanleiding van de managementrapportage kritische vragen. Het bestuur kan vervolgens in overleg met de bovenschools manager een plan van aanpak opstellen om aandachtspunten uit de managementrapportage aan te pakken. De bovenschools manager gaat de interventies implementeren door de directeuren aan te sturen. Na verloop van tijd wordt er gerapporteerd over de implementatie.

Organisatie

Het schoolbestuur ziet zichzelf als een professionele organisatie. De 'code Goed Bestuur' draagt bij aan de professionalisering, waarbij de invulling van de code als leidraad wordt gebruikt voor de organisatie. Binnen de organisatie spelen motivatie en stimulatie een grote rol. Het bestuur zegt hierover: *moreel leiderschap zorgt ervoor dat je dicht bij jezelf staat en dat mensen binnen de organisatie in je gaan geloven en zien dat je geen kunstje uitvoert* (Respondent A). Intrinsieke motivatie bij docenten zorgt ervoor dat leerkrachten van binnen uit willen leren, waardoor de kwaliteit van het onderwijs toeneemt. Volgens het bestuur zijn de kwaliteitsinstrumenten van belang voor de kwaliteit, maar ook een goede financiële huishouding kan daaraan bijdragen.

Het bestuur ziet nog diverse verbeterpunten ten aanzien van de kwaliteit. Tevens ziet het bestuur nog verbeteringen op het gebied van ambitie en intrinsieke motivatie van de leerkracht. In het verleden was er weinig belangstelling voor de ontwikkeling van de docent. Een POP bracht hier verandering in. Echter, het besef dat leraren een POP voor hun eigen ontwikkeling opstellen is er (nog) niet. Op dat besef speelt de bovenschools manager in via gesprekken aan de hand van competentieprofielen.

5.2.2 Case 2

Algemeen

De tweede case is een meerpitter met veertien scholen in de provincie Limburg. De denominatie van het schoolbestuur is algemeen-bijzonder. De rechtsvorm is een stichting. In totaal zijn er vijf bestuursleden en er zijn twee bestuursfuncties vacant. In het bestuur zitten geen ouders, omdat uit ervaring uit het verleden bleek dat ouders vaak het belang van hun kind voorop stellen. Het bestuur zegt hierover: *dan is het lastig om consensus na te streven* (Respondent B). Het bestuur selecteert potentiële bestuursleden op kwaliteit, en niet op een evenredige man/vrouw verdeling. Er is geen intern toezicht. De bestuursstijl die het schoolbestuur hanteert is sturend op hoofdlijnen of sturend op afstand: het (dagelijks) bestuur stuurt op hoofdlijnen, het bovenschools management en/of de directie vult/ vullen de sturing verder aan en draagt/ dragen zorg voor de uitvoering. Het bestuursmodel dat het schoolbestuur hanteert is een bestaand bestuursmodel. Er is een bestuur dat toezicht houdt en de bestuurlijke functie is belegd bij het bovenschoolse management of de schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie.

Kwaliteit

Het bestuur ziet de kwaliteit als de optimale ontwikkeling van het kind zelf. In de visie van de organisatie staat het kind centraal. Het bestuur zegt hierover: *om de kwaliteit te benutten spelen wij daar op in door naar het kind te kijken. We laten de kinderen hun gang gaan* (Respondent B). De leerstof staat in het begin van de onderwijsperiode niet centraal. De leerstof wordt aangeboden op het moment dat het kind eraan toe is. Kinderen lopen achter op vakken als rekenen en taal. Het bestuur ziet dit niet als een probleem, omdat de achterstanden later worden ingehaald. De kwaliteit uit zich doordat het kind zich kan ontwikkelen. De nadruk ligt op de cognitieve ontwikkeling. Er wordt voornamelijk gekeken naar de wijze waarop het kind sociale vaardigheden ontwikkeld. De kinderen die achterlopen binnen het onderwijs, krijgen een maatpakket aangeboden. Dit is geen vaststaand protocol,

maar wordt per kind besproken. Indien nodig worden alle docenten en eventueel ouders betrokken bij de optimale ontwikkeling voor het kind. In een teamoverleg worden kinderen breder besproken. Er wordt dan gekeken naar andere zaken uit de omgeving die kunnen spelen bij het kind, zoals: de thuissituatie of pesterijen.

Kwaliteitszorgsysteem

De kwaliteit wordt in eerste instantie gemeten via toetsen en het leerlingvolgsysteem (LVS). Echter, het bestuur ziet deze middelen niet als een kwaliteitsinstrument. Het bestuur zegt hierover: *wij proberen een instrument te ontwikkelen om te kwaliteit te waarborgen en zelf de kwaliteit te kunnen beoordelen. Wij willen een eigen IvhO zijn* (Respondent B). Echter, vanwege bezuinigingen is dit plan naar de achtergrond verplaatst.

Discussies over de kwaliteit zijn er niet altijd, maar als deze zich voordoen, dan is er als Vrije School een landelijke begeleidingsdienst. Zij zijn een adviserend orgaan en ondersteunen daar waar nodig. Tevens zijn er IB'ers binnen de scholen. Zij kunnen samen gaan werken om te kijken hoe de verschillende scholen omgaan met bepaalde problemen en kunnen daar vervolgens een advies over geven aan de directeur. De IB'er heeft een eigen taak als het gaat om de zorg tussen kinderen, directie en ouders. Zij kunnen coachen, ondersteunen en vragen beantwoorden vanuit de omgeving. Tevens overleggen ze met de directie en denken mee in het beleid. Het bestuur zegt hierover: *het is als het ware zorgverbreding* (Respondent B).

Omgeving

Het belangrijkste aspect voor de organisatie zijn de ouders. De ouders zorgen voor ondersteuning bij diverse processen. De ouders zijn nauw betrokken bij het onderwijs, zodat de communicatie over het kind eenvoudiger gaat. De communicatie met ouders loopt via de docent en directeur. Indien er problemen zijn, dan kunnen de ouders terecht bij het bestuur. De ouderparticipatie is in de loop der jaren niet veranderd. Dit komt door de visie van het onderwijs. Het bestuur legt uit: *ouders kiezen bewust voor onze vorm van onderwijzen en weten daardoor wat er bij komt kijken* (Respondent B). De hoge ouderparticipatie zorgt er mede voor dat de ouders ook het resultaat zien van het onderwijs.

Bestuur en sturing

Het bestuur bestuurt op afstand en wordt geïnformeerd over de gang van zaken binnen de school door de bovenschools directeur. De bovenschools directeur heeft een controlerende en bewakende functie. Hij controleert of de dagelijkse zaken lopen, zoals ze moeten lopen en heeft tevens een bewakende functie in de zin van de kwaliteit en de resultaten bewaken. Het bestuur wordt geïnformeerd over de gang van zaken daar waar nodig. Overleg is van groot belang, volgens het bestuur. Binnen de scholen zijn de directeuren verantwoordelijk voor de organisatie. Indien er problemen zijn binnen de school dan wordt dat in eerste instantie binnen de school opgelost door de docenten. De directeur kan fungeren als aanspreekpunt. Het bestuur zegt hierover: *wanneer een docent niet goed is in het geven van een bepaald vak, grijpt de directeur in en wordt de docent vervangen.* (Respondent B). Daarnaast kan er overlegd worden met andere toezichthouders binnen andere Vrije Scholen om de problemen te delen met elkaar en advies in te winnen.

De bovenschools directeur ontvangt ieder kwartaal een managementrapportage. Hierin staan cijfers die in de systemen zitten. Daarnaast voorziet de directeur de cijfers van uitleg en vertelt welke prioriteiten hij/zij heeft in de toekomst.

Aansturing vindt plaats door te controleren en de organisatie aan te sturen van bovenaf. Er is bewust gekozen voor deze vorm van sturing. In het verleden had de organisatie veel lagen, waardoor er veel mensen werkten die vaak verschillende ideeën hadden. Dit kwam niet ten goede van de kwaliteit van het onderwijs en daarom wilde het bestuur naar een duidelijke structuur met weinig lagen. Het bestuur stuurt nu op afstand, stelt de doelstelling vast en ziet toe op de kwaliteit.

Organisatie

De organisatie wordt van bovenaf aangestuurd. Het bestuur vindt dat zij sinds een aantal jaren professioneler werkt. Er is meer structuur binnen de organisatie. Het bestuur zegt hierover: *we hebben nu een afdeling planning en control, waar onder andere het personeelsbeleid wordt bijgehouden* (Respondent B). Scholen moeten rond komen met de begroting en de inkomsten en uitgaven moeten verantwoord worden. Het bestuur vertelt dat dit in het verleden soms misging en scholen een te optimistische visie hanteerde, waardoor er teveel uitgaven werden gedaan. Demografische ontwikkelingen en het teruglopende leerlingenaantal dragen bij aan het belang van de financiële verantwoording. Zodoende krijgt het bestuur inzicht in het in te zetten personeel.

De structuur binnen elke school is hetzelfde. Hierdoor is het mogelijk dat docenten eenvoudig kunnen overstappen naar een andere school. Sollicitatie-, functionerings-, en beoordelingsgesprekken vinden op dezelfde wijze plaats. Echter, de inrichting van de school kan wel verschillen.

Leerkrachten zijn binnen de organisatie van essentieel belang. Het bestuur vindt het belangrijk dat leraren intrinsiek gemotiveerd zijn en commitment hebben met de scholen.

5.2.3 Case 3

Algemeen

De derde case is een meerpitter met drie scholen in de provincie Gelderland. De denominatie van het schoolbestuur is speciaal onderwijs. De rechtsvorm is een stichting. In totaal zijn er zeven bestuursleden. In het bestuur zitten geen ouders. In het bestuur zitten zes mannen en één vrouw. Van elke school zitten er één of twee afgevaardigden in het bestuur. Het bestuur streeft niet naar een evenredige man/vrouw verdeling binnen het bestuur. Er is intern toezicht. De bestuursstijl die het schoolbestuur hanteert is sturend op hoofdlijnen of sturend op afstand: het (dagelijks) bestuur stuurt op hoofdlijnen, het bovenschools management en/of de directie vult/ vullen de sturing verder aan en draagt/ dragen zorg voor de uitvoering. Het bestuursmodel dat het schoolbestuur hanteert is een bestaand bestuursmodel. Er is een bestuur dat toezicht houdt en de bestuurlijke functie is belegd bij het bovenschoolse management of de schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie.

Kwaliteit

Het bestuur verstaat onder kwaliteit, 'het schetsen van optimale omstandigheden om het potentieel van de kinderen te maximaliseren'. De omstandigheden kunnen zijn: de juiste faciliteiten voor de leerlingen en onderwijspersoneel, staat en onderhoud van de gebouwen en/of het personeel binnen de organisatie. Het bestuur is van mening dat het personeelbestand op orde moet zijn. Het bestuur zegt hierover: *zij zijn tenslotte de mensen die het moeten doen* (Respondent C).

Toekomstige bestuursleden worden op basis van selectiecriteria beoordeeld. Er wordt gekeken of zij de competenties bezitten om een bestuursfunctie te vervullen. Een andere reden voor het toekomstig selecteren van de bestuursleden is, dat de termijn van een huidig bestuurslid niet verlengd kan worden, omdat men nieuwe bestuursleden wil, die kritisch zijn en kritisch blijven.

De scholen hebben te maken met zeer specifieke kinderen. Maatwerk binnen de drie scholen is dus van essentieel belang, omdat de verschillende kinderen verschillende beperkingen hebben. Om maatwerk te bewerkstelligen wordt er gewerkt met handelingsplannen. Daarin staat het proces en de doelstellingen van het kind centraal. Het onderwijs is zo ingericht op de behoeften van het kind. Het bestuur zegt hierover: *wij zijn al zeer tevreden als kinderen met grote beperkingen op de juiste wijze handdoeken kunnen opvouwen* (Respondent C). Het onderwijs krijgt ondersteuning doordat er onder andere fysiotherapie en psychische ondersteuning aanwezig is. Het bestuur heeft veel geïnvesteerd

in interne en externe scholing van docenten. Tevens is er beleid opgesteld om de expertise onderling te delen.

Docenten vervullen binnen de organisatie een belangrijke rol. Volgens het bestuur moeten docenten beschikken over een intrinsieke motivatie en kiezen docenten bewust voor deze scholen. Daarnaast worden docenten gestimuleerd om bijscholing te volgen. Het bestuur zegt hierover: *dit is een element om je kwaliteit als docent te tonen en te waarborgen* (Respondent C).

Kwaliteitszorgsysteem

De kwaliteit van het onderwijs wordt bijgehouden via het LVS en handelingsplannen. Daarnaast maakt de onderwijsinstelling gebruik van evaluatie-onderzoek onder ouders, personeel, partners en de leerlingen. Echter, het tevredenheidonderzoek onder leerlingen is zeer suggestief, want het meetinstrument is de gezichtsexpressie van de leerling. Het ouder-onderzoek vindt eens per vier jaar plaats evenals het partner-onderzoek. Het onderzoek onder medewerkers vindt eens per twee jaar plaats.

Omgeving

Ouders zijn de belangrijkste actor uit de omgeving. De betrokkenheid en het oordeel van ouders is voor het bestuur van essentieel belang. Volgens het bestuur moeten ouders het gevoel hebben dat hun kinderen in goede handen zijn, dit zorgt voor vertrouwen.

Aan de hand van de resultaten vindt er aansturing plaats binnen de organisatie. De resultaten van de kwaliteitsverbeteringen moeten zichtbaar zijn voor de werknemers. Tevens heeft de onderwijsinstelling met overige stakeholders te maken. Het bestuur zegt hierover: *wij werken veel samen met organisaties die zich bezig houden met de woonvoorziening voor gehandicapten. Gesprekken leiden soms tot discussies, maar dat vinden wij juist goed. Zodoende kan er het beste uit het kind worden gehaald* (Respondent C).

Daarnaast kijkt het bestuur of er subsidies te verkrijgen zijn van de overheid. Subsidies zijn van belang voor de scholengemeenschap, want zonder financiering kunnen ze niet bestaan.

De onderwijsinstelling kijkt naar de toekomst van het kind, omdat hij of zij zorg voor het leven nodig heeft. Dat leidt tot veel discussies. Formeel duurt het onderwijs aan de scholengemeenschap voor mensen met een beperking tot hun twintigste jaar. Het bestuur zegt hierover: *echter, je kunt mensen niet zomaar op straat zetten. Daarom is er veel discussie over de leeftijdsgrens* (Respondent C).

Bestuur en sturing

Het bestuur stuurt op afstand en laat zich informeren door de schoolleiding. De sturing vindt voornamelijk plaats door het schoolmanagement. De directeurs zijn verantwoordelijk voor het operationele aspect binnen de organisatie, bijvoorbeeld: de aansturing van de werkvloer, het personeelsbeleid en contacten onderhouden met de omgeving. Nieuwe personeelsleden lopen in eerste instantie twee dagen mee binnen de organisatie om te kijken of zij passen binnen de organisatie. Dit wordt gedaan om inschattingfouten van beide kanten te voorkomen. Het bestuur zegt hierover: *als we geen meeloopdagen houden, is de kans op personeelsverloop groot. Onze kinderen voelen direct of een nieuwe docent geschikt is of niet* (Respondent C). Het strategisch beleidsplan ligt ten grondslag aan de visie van het bestuur. Binnen het strategisch beleidsplan staan een aantal operationele plannen. In het strategisch beleidsplan zijn de kaders geschetst, waarbij de school de grote lijn volgt. Het is aan de school om concrete invulling te geven aan de kaders. Op deze manier kan de school beter inspelen op behoeften uit de omgeving. Bovendien zorgt het voor meer keuzevrijheid voor de ouders.

Het bestuur verstaat onder sturing, 'het richting geven aan processen, waarbij degene die gestuurd wordt zijn eigen proces stuurt'. Het bestuur legt uit: *docenten werken via handelingsplannen, maar dat wil niet direct zeggen, dat de handelingsplannen voor alle*

kinderen werken. Je moet als docent per individu naar een leerling kijken om vervolgens de beste methode te vinden om het kind te ondersteunen (Respondent C). Intrinsieke motivatie is van cruciaal belang om als medewerker te kunnen functioneren, omdat we met allerlei kinderen werken met een afwijking. Het bestuur voegt hier aan toe: *je moet stevig in je schoenen staan, omdat wij geen 'normale' school zijn* (Respondent C). Medewerkers moeten via een integrale aanpak zichzelf kunnen aansturen om het doel te bereiken.

Organisatie

De organisatie wordt als professioneel omschreven. Volgens het bestuur beschikt een professionele organisatie over bekwaam en gemotiveerd personeel, en over een gezonde financiële huishouding. Afstemming binnen de organisatie vindt plaats door te overleggen met elkaar over uiteenlopende zaken, zoals: personeelsbeleid, hoe om te gaan met de leerlingen en het verkrijgen van subsidies. Een docent begeleidt samen met een onderwijsassistent maximaal vijf kinderen en indien er problemen zijn, dan wordt er verlangd van de docent dat er hulp gezocht wordt bij collega's. Het bestuur ervaart vanuit de IvhO, dat er een andere cultuur moet heersen binnen de organisatie. Het bestuur legt uit: *wij werken handelingsgericht binnen de organisatie. Het maakt niet uit hoeveel theedoeken het kind opvouwt, maar dat het kind de theedoeken kan vouwen* (Respondent C). Volgens het bestuur wil de maatschappij echter weten hoe het kind over twintig jaar functioneert. Dit past binnen de afvink- en verantwoordingscultuur en volgens het bestuur kunnen zij dat slechts voor een deel aangeven.

5.2.4 Case 4

Algemeen

De vierde case is een éénpitter met één school in de provincie Gelderland. De denominatie van het schoolbestuur is protestants-christelijk. De rechtsvorm is een vereniging. In totaal zijn er zeven bestuursleden. In het bestuur zitten vijf mannen en twee vrouwen. Het bestuur bestaat volledig uit ouders. Het bestuur streeft niet naar een evenredige man/vrouw verdeling binnen het bestuur. Potentiële bestuursleden worden geselecteerd op basis van competenties. Er is geen intern toezicht. De bestuursstijl die het schoolbestuur hanteert is sturend op hoofdlijnen of sturend op afstand: het (dagelijks) bestuur stuurt op hoofdlijnen, het bovenschools management en/of de directie vult/ vullen de sturing verder aan en draagt/ dragen zorg voor de uitvoering. Het bestuursmodel dat het schoolbestuur hanteert is, er is een bestuur dat bestuurt. Het bestuur is bevoegd en eindverantwoordelijk voor de besluiten. Het bestuur bestaat uit vrijwilligers. De schoolleiding voert de besluiten uit via volmacht, mandaat of delegatie.

Kwaliteit

Kwaliteit uit zich volgens het bestuur in diverse aspecten. De school kenmerkt zich door de kleinschaligheid, dat is een voordeel voor de kwaliteit. De docenten zijn toegankelijk en er zijn korte lijnen. De kwaliteit uit zich enerzijds via de output, de cijfers, en anderzijds via sociaal emotionele kant van het kind. Toetsresultaten worden vergeleken met andere scholen en de normen van de IvhO. De sociaal emotionele kant is, volgens het bestuur, vaak zichtbaar, maar subjectief.

De kwaliteit uit zich in de cultuur van de organisatie. Het bestuur streeft naar een 'open deur cultuur'. Voor de leraar betekent dit dat ze open moeten staan voor de dialoog. Voor de leerlingen betekent het, dat bijvoorbeeld de groepen van drie tot en met acht gezamenlijk gaan knutselen. Het bestuur zegt hierover: *door met andere leeftijdsgenoten om te gaan, wordt de sociaal emotionele vooruitgang van de kinderen gestimuleerd. Kinderen kennen elkaar, dat zich vervolgens uit in bijvoorbeeld minder pesterijen* (Respondent D).

Het bestuur geeft aan een 'brede school' te zijn. Elke schoolweek staat er een christelijk thema centraal en aan het eind van de week moeten de kinderen een toneelstuk

opvoeren. Het bestuur wil hiermee bereiken dat kinderen al vroeg leren samen te werken en leren zich te presenteren.

Kwaliteitszorgsysteem

Via het LVS en de handelingsplannen wordt de kwaliteit gemeten. In de handelingsplannen wordt beschreven hoe kinderen leren en zich kunnen ontwikkelen. De handelingsplannen zijn van tijdelijke aard en duren ongeveer zes weken. Het uitgangspunt is dat het kind centraal staat. De handelingsplannen worden eerst intern besproken met de docenten en IB'ers en vervolgens met de ouders. De ouders moeten toestemming geven voor een handelingsplan.

Binnen de school vervult de docent de belangrijkste rol. Een leraar wordt gestimuleerd om zich te specialiseren op een bepaald onderwijsgebied of onderwijsprobleem. Momenteel zijn er verschillende docenten die gespecialiseerd zijn in rugzak-kinderen, dyslexie en pluskinderen. De secundaire arbeidsvoorwaarden moeten ervoor zorgen dat het personeel intrinsiek gemotiveerd blijft.

De rapportagemomenten geven inzicht in de onderwijsresultaten. Er zijn drie rapportages per jaar. Indien resultaten tegenvallen, dan wordt dat besproken met de directeur en docenten. Zodoende kan de kwaliteit van het onderwijs toenemen.

Het bestuur vindt dat er op dit moment voldoende instrumenten zijn om de kwaliteit te meten. De school heeft een positief oordeel gekregen van de IvhO. Een nieuw instrument zal, volgens het bestuur, veel administratief werk opleveren. Het bestuur zegt hierover: *we willen niet teveel met de administratie bezig zijn als dat niet nodig is* (Respondent D).

Omgeving

Het onderwijs verandert en dit komt mede door de omgeving. Daardoor verandert de rol van het bestuur en het management team (MT). Het bestuur laat zich infomerer door het MT en vervolgens vindt er aansturing plaats. Doordat de school een kleine school is, worden ouders betrokken bij de kwaliteit van het onderwijs. Het grootste gevaar voor het MT en het bestuur is de mondige ouder. Het bestuur zegt hierover: *de ouders van tegenwoordig weten het vaak beter en zijn vaak goed geïnformeerd door bijvoorbeeld het internet. Dit vinden wij als school enerzijds een goede ontwikkeling, omdat de dialoog op gang wordt gebracht tussen ouders en school. Anderzijds kan dit leiden tot negatieve discussies binnen en over de organisatie* (Respondent D). Ook de leerlingen worden steeds mondiger. Als reactie hierop heeft het bestuur besloten om mentorlessen te geven. De bovenbouw wordt getraind om pesten en ruzie tegen te gaan. Ouders bepalen vaak voor het kind. Het bestuur vindt het daarentegen belangrijk om naar het kind te luisteren. Wanneer ouders kritisch zijn, is er ruimte voor een gesprek. Door de dialoog met de ouders aan te gaan, probeert het bestuur te voorkomen dat irritaties te hoog oplopen. Het bestuur erkent dat zij nog onvoldoende tevredenheidsonderzoeken houden onder leerkrachten, leerlingen en ouders.

Bestuur en sturing

Het bestuur, het MT en de docenten maken gebruik van een POP, om de kwaliteit van het onderwijs te garanderen en te vergroten. Bestuurders ervaren soms het probleem dat zij een dubbele rol hebben in het bestuur. De ene keer die van bestuurder en de andere keer als ouder. Het bestuur zegt hierover: *door bestuurszaken zakelijk te benaderen, kan dit probleem worden verholpen. Tevens wordt dit probleem besproken binnen het bestuur* (Respondent D).

Het bestuur is transparant en staat achter het MT. Indien een leerkracht zich wil bijscholen, dan wordt daar alle ruimte voor gegeven. Het MT en het bestuur moeten wel toestemming geven voor het volgen van een opleiding. Dat kan betekenen dat een docent geen toestemming krijgt voor het volgen van een opleiding/bijbscholing. Het bestuur zegt hierover: *de docent moet zich dan neerleggen bij het besluit. Daardoor willen leerkrachten nog weleens vertrekken* (Respondent D).

De sturing binnen de school vindt wisselend plaats. Als het gaat om de grote lijnen, dan schetst het bestuur de kaders. Het MT stuurt de docenten aan. Het bestuur licht toe: *het is niet zo, dat wij als bestuur bovenaan staan in de hiërarchie, maar meer op gelijke voet met het MT* (Respondent D).

Organisatie

Het bestuur omschrijft zichzelf als een professionele lerende organisatie, die open staat voor veranderingen. Volgens het bestuur is het noodzakelijk om mee te veranderen met de omgeving. Wanneer dat niet gebeurt, zal er onrust ontstaan binnen de organisatie. Het openstaan voor leren binnen de school staat centraal, doordat docenten bijscholingen moeten volgen en dat wordt bijgehouden in de POP. Binnen het bestuur komt er elk jaar een nieuw bestuurslid bij en valt er elk jaar een bestuurslid af. Het bestuur zegt hierover: *hierdoor ontwikkel je een nieuwe frisse blik op de organisatie* (Respondent D).

5.2.5 Case 5

Algemeen

De vijfde case is een meerpitter met acht scholen in de provincie Gelderland. De denominatie van het schoolbestuur is openbaar. De rechtsvorm is een stichting. In totaal zijn er zes bestuursleden. Het bestuur bestaat uit alleen maar mannen. In het bestuur zitten ouders. De bestuursleden zijn niet gekozen op basis van competenties of kwaliteit. De bestuursleden zijn personen die zich betrokken voelen het openbaar onderwijs. Er is geen intern toezicht. De bestuursstijl die het schoolbestuur hanteert is sturend op hoofdlijnen of sturend op afstand: het (dagelijks) bestuur stuurt op hoofdlijnen, het bovenschools management en/of de directie vult/ vullen de sturing verder aan en draagt/ dragen zorg voor de uitvoering. Het bestuursmodel dat het schoolbestuur hanteert is een bestaand bestuursmodel. Er is een bestuur dat toezicht houdt en de bestuurlijke functie is belegd bij het bovenschoolse management of de schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie. Het bestuur stelt criteria op voor het bovenschools management. Het bovenschools management heeft volledig mandaat en fungeert als verbindende schakel tussen het bestuur, de ouders en de kinderen.

Kwaliteit

Het begrip kwaliteit is volgens het bestuur een breed begrip. Het bestaat uit verschillende aspecten, zoals: kwaliteit van het personeel en/of management, de veiligheid in de school en de resultaten van de kinderen op school. Het bestuur zegt hierover: *de resultaten en de veiligheid leiden ertoe, dat de kinderen met plezier naar school gaan* (Respondent E).

Kwaliteitszorgsysteem

De kwaliteit wordt gemeten aan de hand van toetsen. De behaalde toetsresultaten van de leerlingen worden vergeleken met de normen van de IvhO en als de toetsresultaten voldoende zijn, dan is dat de kwaliteit van het onderwijs. De normen van de IvhO dienen als sturingselement voor de bovenschools manager en de schooldirecteuren. Het bestuur hanteert de minimumnorm van de IvhO. Daarnaast wordt de kwaliteit gemeten aan de hand van kwaliteitskaarten en er zijn diverse managementrapportages. De school heeft binnen elke school één of meerdere IB'ers. Er is maandelijks directieoverleg met de IB'ers en het bovenschools management. Tijdens dit overleg wordt gekeken naar de knelpunten binnen de organisatie. Vervolgens gaan de directeuren onderling in overleg, zodat er een passende oplossing wordt gevonden. Het bestuur zegt hierover: *deze vorm van overleg of beter gezegd 'spiegelen' wordt zoveel mogelijk gestimuleerd binnen de scholen* (Respondent E). Tevens voeren de directeuren de beoordelingsgesprekken met de docenten.

De medewerkers hebben bijna allemaal een POP. De leerkrachten hebben naast een POP veelal een bekwaamheidsdossier, waarin de ontwikkeling van leerkrachten aan de hand van kwaliteitskaarten wordt bekeken. Het bestuur ziet een POP als een uitdaging. Het

is mede bedoeld om leraren te stimuleren om in zichzelf te investeren via bijscholing. Daarbij maakt het bestuur de kanttekening dat de werkdruk voor leraren al vrij hoog is. Een extra studie zal de werkdruk doen toenemen, waardoor het praktisch een onmogelijke situatie wordt.

De IB'ers ondersteunen de docenten door te coachen. Eens in de drie jaar worden er tevredenheidsonderzoeken gehouden onder het personeel. De resultaten worden met de directie besproken en daarop worden eventueel nieuwe doelstellingen bepaald.

Omgeving

De omgeving wordt steeds belangrijker voor de school. Ouders zijn een onderdeel van de omgeving, want naast de ouders bestaat de omgeving uit de overheid. De ouderbetrokkenheid is veelal laag. Het bestuur zegt hierover: *ouders laten zich alleen horen als er iets niet naar wens is, anders hoor je ze niet* (Respondent E). De GMR vormt een actor binnen de omgeving van de school. De GMR houdt zich veelal bezig met het eigen belang van het kind in plaats van de onderwijskwaliteit. De GMR treedt op als er bijvoorbeeld gepest wordt op scholen.

De docenten maken deel uit van de omgeving en daar bevindt zich direct een spanningsveld. Volgens het bestuur denken docenten het vaak beter te weten. De directeur of bovenschools directeur kan in dat spanningsveld de verbindende schakel zijn.

De onderwijsinstelling speelt in op de maatschappelijk ontwikkelingen, maar stelt gelijk te waken voor ontwikkelingen. Ouders zijn de belangrijkste actor in de omgeving van de school. Ouders zijn in de huidige maatschappij kritischer en mondiger. Ouders denken het beste te weten voor het kind en dat kan ervoor zorgen dat de ouders op de stoel van de docent gaan zitten. Het bestuur voegt hieraan toe: *ook het ministerie heeft heel vaak de neiging om op de stoel van bestuurders te gaan zitten. Na jarenlange sturing op het kleiner maken van klassen, worden er nu bezuinigingen doorgevoerd, waardoor klassen weer groter worden* (Respondent E). Dit leidt er toe dat er veel in het onderwijs moet worden geïnvesteerd. Het bestuur is bang dat de kern wordt vergeten: de ontwikkeling van het kind. Volgens het bestuur worden scholen zakelijker naar de omgeving en vindt er verharding plaats binnen de scholen. Dit wordt veroorzaakt door de onder andere de bezuinigingen. Het bestuur zegt hierover: *de verharding van de maatschappij en de grotere groepen leiden tot meer stress bij docenten. Daarnaast moet er vanwege de bezuinigingen gesneden worden in het personeelsbestand. Deze stress gaat uiteindelijk ten koste van de kwaliteit van het onderwijs* (Respondent E).

Bestuur en sturing

Het bestuur voelt zich erg betrokken en is gemotiveerd. Deze gedrevenheid zorgt er soms voor dat het bestuur beleid sneller wil doorvoeren, dan de organisatie aan kan. Het bestuur zegt hierover: *scholen zijn net een olietanker op zee, die verandert ook niet snel van koers* (Respondent E).

De bovenschools directeur legt achteraf verantwoording af voor het gevoerde beleid aan het bestuur. De bovenschools directeur en de directeuren zijn verantwoordelijk voor het beleid. De directie is vrij te handelen binnen de kaders die gesteld zijn door het bestuur. De controle op interventies vindt plaats op basis van de opbrengsten en deels door vertrouwen. De bovenschools directeur gaat vijf keer per jaar op schoolbezoek. Bij elk bezoek staan er bepaalde criteria centraal, zoals: tevredenheid personeel, faciliteiten en de kwaliteit van het onderwijs. Over de genoemde criteria gaan de directeuren met elkaar in overleg. De directeuren zijn binnen de school autonoom, maar leggen wel verantwoording af aan het bovenschools management, het personeel, de ouders en andere betrokkenen. Een goede onderbouwing waarom de directie een bepaalde keuze heeft gemaakt of wil maken, is een vereiste.

In het onderwijs staat opbrengstgericht werken steeds meer centraal: het gaat om de toetsresultaten die kinderen behalen. Aan de hand van de behaalde resultaten kan de

bovenschools directeur de school aansturen. De kinderen zijn op de hoogte van wat ze gaan leren. Er zijn leerlijnen en ontwikkelingsperspectieven vastgesteld om de uitval van leerlingen te verkleinen. Controle vindt plaats door de directeur en de bovenschools directeur.

Er vindt binnen de organisatie zowel top-down als bottom-up sturing plaats. Top-down sturing vindt plaats doordat het bestuur te maken heeft met bezuinigingen. Er verdwijnen banen. In eerste instantie kijkt het bestuur of docenten kunnen worden overgeplaatst. Bottom-up sturing vindt plaats doordat leraren betrokken worden bij organisatieproblemen, zoals de mondige ouder. Op deze wijze worden medewerkers betrokken en ervaren zij het probleem. Het bestuur stelt de kaders en daarbinnen kan men vrij handelen. Het bestuur zegt hierover: *denk aan het financiële beleid. Dat moet de top van de organisatie opstellen, want we willen geen negatieve begroting* (Respondent E).

Het bestuur hecht veel waarde aan de intrinsieke motivatie van het personeel en laat dit merken, door bijvoorbeeld iedereen binnen de organisatie een bureaustoel te geven.

De bovenschools directeur heeft binnen de organisatie verschillende rollen. De bovenschools directeur is de ene keer een controleur, dan weer stimulator of gesprekspartner. De bezuinigingen binnen het onderwijs leiden tot spanning binnen de organisatie, want de bezuinigingen leiden noodgedwongen tot ontslagen. Het bestuur zegt hierover: *doordat er mensen uit moeten, kijken wij hoe we mensen elders kunnen inzetten. Dat bepaalt de bovenschools directeur met verantwoording en goedkeuring van het bestuur* (Respondent E).

Binnen de organisatie zijn er korte lijnen. Naast top-down sturing vindt er bottom-up sturing plaats. Het bestuur wil de verantwoording zo laag mogelijk binnen de organisatie leggen. Dit zorgt ervoor dat het personeel gaat meedenken over mogelijke oplossingen van problemen. Dit gebeurt in werkgroepen. Het bestuur zegt hierover: *twee van de acht scholen zijn ver met dit model. Bij de andere scholen is dit model volop in ontwikkeling* (Respondent E).

Organisatie

Het bestuur omschrijft de organisatie als een lerende organisatie en vergelijkt de organisatie met een 'speeltuin'. Het bestuur licht toe: *daarin kan men van elkaar leren, waarbij vreugde en professionaliteit centraal staan* (Respondent E). De organisatie gaat ervan uit dat alle kennis die zij nodig heeft om te functioneren in de organisatie aanwezig is. Er worden geen externen ingehuurd. De organisatie maakt gebruik van zelfevaluaties over het 'eigen functioneren'. Echter, de vraag is of men deze evaluatie naar waarheid invult en serieus neemt. Het is de taak van de directeur of bovenschools directeur om er voor te zorgen dat leraren de evaluaties serieus invullen. Het bestuur zegt hierover: *alleen dan kan er een dialoog ontstaan* (Respondent E). De omgeving vraagt juist om de dialoog aan te gaan, mede door de ontwikkeling van mondige ouders en mondige kinderen. Dit heeft als gevolg dat de rol van de docent verandert. Het bestuur licht toe: *docenten zijn veel bezig met gesprekstechnieken om de mondige ouders weerstand te bieden en dat gaat ten koste van het onderwijs* (Respondent E). De dialoog met de omgeving is belangrijk voor de organisatie. Volgens het bestuur komt dit ten goede van het kind. Ook de verbinding met de ouders is van belang voor de transparantie van de organisatie. Het bestuur wil blijven leren en wil dat mensen leren van elkaar. Dat vergt echter een cultuuromslag en dat kost tijd.

5.2.6 Case 6

Algemeen

De zesde case is een meerpitter met twee scholen in de provincie Noord-Holland. De denominatie van het schoolbestuur is rooms-katholiek. De rechtsvorm is een stichting. Het bestuur bestaat uit zes leden. Drie van de bestuursleden zijn ouders en drie van de bestuursleden zijn geen ouders. Discussies binnen het bestuur gaan vaak over kwaliteit en het kind. Er zit één vrouw in het bestuur en de overige vijf leden zijn mannen. Nieuwe en de huidige bestuursleden worden geselecteerd op competenties. Het bestuur zegt hierover: *er is*

een competentieprofiel, zodat het voor potentiële bestuurders duidelijk is wat er van ze wordt verwacht (Respondent F). Het bestuur wordt om de drie jaar herkozen. Er wordt gestreefd naar een evenredige afspiegeling tussen mannen en vrouwen in het bestuur, maar een 'hard' uitgangspunt is het niet. Er is geen intern toezicht. De bestuursstijl die het schoolbestuur hanteert is sturend op hoofdlijnen of sturend op afstand: het (dagelijks) bestuur stuurt op hoofdlijnen, het bovenschools management en/of de directie vult/ vullen de sturing verder aan en draagt/ dragen zorg voor de uitvoering. Het bestuursmodel dat het schoolbestuur hanteert is een bestaand bestuursmodel. Er is een algemene ledenvergadering die toezicht houdt en een bestuur dat bestuurt.

Kwaliteit

Het bestuur omschrijft kwaliteit als onderwijs dat toegespitst is op de kinderen en waar doelstellingen gehaald dienen te worden. Het bestuur streeft naar een maximale opbrengst en ontwikkeling van het kind. Het bestuur zegt hierover: *het gaat niet alleen om de hoogste score van de Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling (CITO), maar ook om de emotionele ontwikkeling van het kind* (Respondent F). Volgens het bestuur is kwaliteit ook het werken met mechanismen om gezamenlijk doelstellingen te bereiken. Ook de inrichting van de scholen en cultuur zijn van belang voor de kwaliteit. Het bestuur vindt dat er teveel gefocust wordt op cijfers en output. Om kwaliteit te garanderen heb je professionele mensen nodig. Het bestuur stelt de randvoorwaarden op, en scholen kunnen daar zelf invulling aan geven. Het bestuur zegt hierover: *daar hebben ze zelf de kennis en vaardigheden voor in huis* (Respondent F).

Kwaliteitszorgsysteem

Binnen de organisatie wordt gebruik gemaakt van verschillende instrumenten om de kwaliteit te meten. Het bestuur heeft dit jaar voor het eerst doelstellingen vastgesteld. De doelstellingen worden gemeten via de key performance indicator (KPI). Er wordt gebruik gemaakt van interne en externe KPI's. Het bestuur legt uit: *interne KPI's zijn bijvoorbeeld: financiële rapporten, externe KPI's zijn onder andere, demografische ontwikkelingen* (Respondent F).

Omgeving

Op dit moment is de omgeving geen prioriteit voor de onderwijsinstelling. Het bestuur vindt de interne organisatie belangrijker. Het bestuur licht toe: *wanneer de interne organisatie op orde is, komt het externe vanzelf wel* (Respondent F). De ouders zijn de belangrijkste factor uit de omgeving. Binnen de school kunnen ouders zitting nemen in de GMR. De GMR geeft feedback. Het bestuur merkt, dat de ouders vaak vanuit eigenbelang praten en een passieve houding aannemen. Het bestuur zegt hierover: *de GMR neemt geen verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit en schuiven fouten eenvoudig onze kant op* (Respondent F).

Het bestuur probeert haar gezicht te tonen binnen de organisatie door twee keer per jaar de scholen te bezoeken. Dit creëert vertrouwen en hierdoor is het mogelijk om mensen op afstand te stimuleren.

De omgeving waarin de school zich bevindt is in verandering. Wat de buitenwereld van de twee scholen vindt is van belang voor de reputatie van de scholen. Desalniettemin is het bestuur van mening dat eerst de interne processen op orde moeten zijn, wil de onderwijsinstelling überhaupt een goede reputatie opbouwen.

Bestuur en sturing

Het bestuur heeft een toetsende rol. Resultaten worden gepresenteerd aan het bestuur, waarop het bestuur vragen kan stellen. Het bestuur wil de motivatie achter het verhaal weten, om op die manier erachter te komen of alle mogelijke oplossingen zijn onderzocht. De directeur is verplicht om deel te nemen aan de bestuursvergaderingen. De directeur ziet wat er besproken wordt binnen de bestuursvergadering, en dat zorgt voor betrokkenheid. Er

ontstaat dan openheid en vertrouwen. Het bestuur hoopt hiermee transparant te zijn en korte lijnen te creëren. Het bestuur probeert veeleisend te zijn en stelt kritische vragen. Alle bestuursleden komen uit het bedrijfsleven en nemen die cultuur mee. Het bestuur licht toe: *wij denken bedrijfsmatiger en daarbij is vertrouwen essentieel* (Respondent F).

Veranderingen binnen het onderwijs worden vanaf onderen gestimuleerd. Het bestuur streeft naar een cultuur, waarin leerkrachten onderling communiceren, elkaar beoordelen en feedback geven. Echter, door een beperkte focus van leraren en het bang zijn voor het ontvangen en geven van kritiek, wordt de cultuuromslag tegengewerkt. Het is van belang om mensen te stimuleren binnen de organisatie. Het bestuur laat het oplossen van problemen vaak over aan de mensen zelf. Op deze manier wil het bestuur meer bewustzijn creëren bij het personeel. Het bestuur maakt gebruik van top-down sturing als er problemen ontstaan. Het bestuur zegt hierover: *wij houden de spiegel voor om de directie in te laten zien hoe ze het zelf moeten veranderen* (Respondent F). Indien er geen problemen zijn, dan is de directie autonoom in haar handelen. Daarbij speelt vertrouwen een grote rol. Het bestuur geeft toe dat ze niet continu willen controleren, maar ze verlangen wel harde cijfers. Het bestuur zegt hierover: *daar kunnen we op controleren* (Respondent F).

Organisatie

Het bestuur omschrijft de organisatie als een adhocratie/professionele organisatie. Het is een kleinschalige organisatie, die gebruik maakt van decentrale sturing. Het bestuur wil niet teveel nadruk leggen op het resultaat. Onderwijs is meer dan alleen resultaten. Het bestuur is van mening dat toezicht van buitenaf van belang is voor de focus op het grotere geheel. Het bestuur stimuleert een lerende cultuur. De manier waarop het onderwijs nu is ingericht stimuleert niet om te leren. De docent heeft zijn koninkrijk in de klas, waar kinderen tegen de docent op kijken, en de docent niet tegen kritiek kan. Het bestuur zegt hierover: *alle kennis is in wezen in huis, maar er wordt weinig tot niet gestimuleerd om te leren van elkaar. Door klaslokalen in te delen in hokjes, ontstaat er een geest bij de docent, dat hij of zij de baas is* (Respondent F). Het is om die reden, dat het bestuur stimuleert om de deuren open te houden. Echter, voor de docenten is dat niet vanzelfsprekend.

5.2.7 Case 7

Algemeen

De zevende case is een meerpitter met tien scholen in de provincie Gelderland. De denominatie van het schoolbestuur is protestants-christelijk. De rechtsvorm is een stichting. In totaal zijn er zes bestuursleden. Er is één bestuursfunctie vacant. In het bestuur zitten geen ouders. Het bestuur selecteert potentiële bestuurders op basis van competenties. Potentiële bestuursleden worden niet geselecteerd op geslacht. Er is geen intern toezicht. De bestuursstijl die het schoolbestuur hanteert is sturend op hoofdlijnen of sturend op afstand: het (dagelijks) bestuur stuurt op hoofdlijnen, het bovenschools management en/of de directie vult/ vullen de sturing verder aan en draagt/ dragen zorg voor de uitvoering. Het bestuursmodel dat het schoolbestuur hanteert is een bestaand bestuursmodel. Er is een bestuur dat toezicht houdt en de bestuurlijke functie is belegd bij het bovenschoolse management of de schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie. De directie bestaat uit twee bovenschoolse directeuren, die de taken gesplitst hebben. Er is bewust gekozen voor twee bovenschoolse directeuren. Het bestuur licht toe: *in je eentje kun je niet de diepte in gaan en kun je je ook niet focussen op de kwaliteit van het onderwijs* (Respondent G).

Kwaliteit

Kwaliteit omschrijft het bestuur als 'het streven om elk kind optimaal te willen ontwikkelen en alles eruit te halen wat erin zit'. Er zijn een aantal basisvaardigheden, zoals: lezen, rekenen en spelling. Binnen de onderwijsinstellingen legt elke school zich toe op één van deze vaardigheden. De scholen met dezelfde vaardigheden trekken met elkaar op en delen de kennis met elkaar, waardoor er een cultuur van leren ontstaat. Daarnaast wordt de

ontwikkeling van het kind in de gaten gehouden via het LVS. De kwaliteit is afhankelijk van: een kwalitatief goed personeelsbeleid, een gezonde financiële huishouding en goede huisvesting met de juiste faciliteiten. De docenten zijn van groot belang voor de kwaliteit, maar volgens het bestuur moeten zij meer excelleren en maatwerk bieden.

Kwaliteitszorgsysteem

De stichting maakt gebruik van diverse kwaliteitszorgsystemen, zoals: het LVS en het EWS. Het bestuur kan scores/resultaten vergelijken met andere scholen. Dit versnelt ook de procedure van verantwoording afleggen aan de omgeving. Daarnaast wordt er binnen de stichting gebruik gemaakt van kwaliteitskaarten en worden er tevredenheidsonderzoeken gehouden onder: personeelsleden, ouders en kinderen. De resultaten uit de onderzoeken worden teruggekoppeld via nieuwsbrieven of er worden bijeenkomsten belegd voor ouders en/of medewerkers. Het bovenschools management is op de hoogte van de resultaten en pleegt op basis daarvan interventies. De verantwoording vindt intern plaats. De cultuur binnen de school is van groot belang voor het dagelijks functioneren. Het bestuur zegt hierover: *cultuur is het professionele gedrag van docenten* (Respondent G). Het bestuur is van mening dat de lat nu te laag ligt en dat het optimale niet uit het kind wordt gehaald. Cultuur kan hier van invloed op zijn. De normen worden in overleg met het bovenschools management hoger gelegd. De IB'ers en de directeuren vervullen daarin een belangrijke rol. De IB'ers hebben eens in de vijf weken overleg met het bovenschools management. Daarnaast vindt het bestuur dat de kwaliteit van docenten moet toenemen. Om dit te bereiken is het bestuur een nieuw project gestart, genaamd: 'krachtig meesterschap'. Het bestuur zegt hierover: *dit project streeft ernaar, dat leraren beter worden, duidelijker zijn in wat ze willen met de kinderen en wat leraren zelf ambiëren* (Respondent G). Bij de start van dit project was er enige weerstand, want er wordt iets opgelegd aan de leraren. Door ondersteuning van IB'ers en de directeuren is die weerstand opgelost. Het bestuur is van mening dat als je de organisatie wil ontwikkelen, sommige aspecten niet meer vrijblijvend zijn, zoals: gesprekken aangaan. Door het project is het niveau van de POP's omhoog gegaan. Het bestuur zegt hierover: *door kwaliteitsresultaten met elkaar te delen kun je de inhoudelijke discussie aangaan met elkaar en leren van elkaar* (Respondent G). De ontwikkeling van de leerkracht is van groot belang voor het kind. Daarom worden excellente leerkrachten beloond.

Omgeving

De ouders zijn de belangrijkste actor uit de omgeving. De ouders zitten onder andere in de MR of in de ouderraad (OR). De stichting heeft daarnaast samenwerkingsovereenkomsten met Marant en met de pedagogische academie voor het basisonderwijs (PABO). Marant controleert de ontwikkelingsthema's van de leerkracht en de basisvaardigheden die centraal staan binnen de school. Het bestuur heeft samenwerkingsverbanden met de PABO als het gaat om stagiaires. De stichting en de scholen staan open voor signalen vanuit de omgeving.

Klachten van ouders of aanbiedingen van nieuwe schoolborden worden in eerste instantie neergelegd bij de directeuren. Deze signalen uit de omgeving worden besproken in het directieberaad. De directeuren dienen echter wel het bestuur op de hoogte te houden.

Het bestuur vindt het belangrijk hoe de buitenwereld tegen de organisatie aankijkt. Het bestuur investeert veel in presentatie. Ze willen zichtbaar zijn en positief in het nieuws zijn. Het bestuur zegt hierover: *als er evenementen in de regio zijn, dan wil ik ons vertegenwoordigd zien* (Respondent G).

Bestuur en sturing

Binnen de stichting zijn de directeuren de bindende schakel tussen werkvloer, het bestuur en het bovenschools management. De directeuren zijn autonoom en zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de interventies. Het bestuur heeft weinig contact met de werkvloer, en gaat dus uit van een integere band met de directeuren. Als de kwaliteit van het onderwijs daalt, dan volgen er gesprekken met de directeuren. Deze gesprekken zijn een

wisselwerking tussen het bovenschools management en de directeur. Het bovenschools management spreekt haar verwachtingen uit richting de directeur. De directeur krijgt ruimte om op deze verwachtingen te reageren. Vervolgens wordt er een plan uitgewerkt om de kwaliteit te verbeteren. Er worden vervolgafspraken gemaakt om te controleren of het plan wordt uitgevoerd. Daarin kunnen eventueel verwachtingen of activiteiten worden bijgesteld. Het bestuur zegt hierover: *dit principe werkt volgens de PDCA cyclus* (Respondent G).

Besturen is steeds meer een professionele aangelegenheid. Er wordt steeds meer professionalisme gevraagd van bestuurders, mede door de toename in complexiteit van vraagstukken.

Binnen de stichting vindt zowel top-down als bottom-up sturing plaats. Top-down beleid kan in de organisatie doorgevoerd worden via overheidsbeleid of gedwongen bezuinigingen. Bezuinigingen leiden tot discussies tussen de directie en de directeuren. Daarnaast wordt er ook gediscussieerd over de kwaliteit en kwaliteitsverbeteringen. Het bestuur is van mening dat discussies goed zijn om elkaar scherp te houden.

Organisatie

Het bestuur omschrijft de organisatie als een lerende organisatie. De lerende organisatie dient om het onderwijs binnen de scholen te ontwikkelen voor zowel de leraar, het kind, de school en de stichting. Binnen de organisatie houdt de bovenschools directeur zich bezig met een breed takenpakket, zoals: het ontwikkelen van beleid, public relations (PR), financiën en de krimp.

De cultuuromslag naar een lerende organisatie gaat met kleine stappen. De huidige directeuren zijn gewend om in een stabiele omgeving te handelen. Er zijn een aantal oudere directeuren die het lastig vinden om mee te gaan met de ontwikkelingen vanuit de omgeving. Dit vraagt een gedragsverandering van de directeuren, omdat ze vast zitten in een eigen cultuur. Wanneer de directeuren stil staan in zijn of haar ontwikkeling, heeft dat als gevolg dat de organisatie ook stil staat. Het is de taak van de bovenschools directeur om een gesprek aan te gaan met deze directeuren en het bestuur hierover te informeren. Het bestuur zegt hierover: *dat levert een spanningsveld op, want ga je iemand die al ruim twintig jaar ervaring heeft vertellen, dat het nu anders moet. Daarom komt vervroegd met pensioen gaan soms goed uit* (Respondent G).

5.2.8 Case 8

Algemeen

De achtste case is een meerpitter met vijftien scholen in de provincie Gelderland. De denominatie van het schoolbestuur is protestants-christelijk, katholiek en algemeen-bijzonder onderwijs. De rechtsvorm is een stichting. In totaal bestaat het bestuur uit vijf mannelijke bestuursleden. In het bestuur zitten ouders. Iedere denominatie heeft een bestuurslid afgevaardigd in het bestuur. Onder het hernieuwde bovenschoolse management is er een uitstroomregeling voor bestuurders en een profiel waaraan nieuwe bestuursleden moeten voldoen. De onderwijsinstelling heeft jarenlang een negatieve begroting gehad. Nu probeert het bestuur de aankomende krimp op te vangen door oudere personeelsleden met vervroegd pensioen te sturen. Het bestuur streeft niet naar een evenredige man/vrouw verdeling binnen het bestuur. Er is geen intern toezicht. De bestuursstijl die het schoolbestuur hanteert is sturend op hoofdlijnen of sturend op afstand: het (dagelijks) bestuur stuurt op hoofdlijnen, het bovenschools management en/of de directie vult/ vullen de sturing verder aan en draagt/ dragen zorg voor de uitvoering. Het bestuursmodel dat het schoolbestuur hanteert is een bestaand bestuursmodel. Er is een bestuur dat toezicht houdt en de bestuurlijke functie is belegd bij het bovenschoolse management of de schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie.

Kwaliteit

Het bestuur omschrijft kwaliteit als de mate van de tevredenheid van de ouders. Om dat te bereiken wordt er een heldere visie gehanteerd met SMART doelstellingen. Een dergelijke visie resulteert in een strategisch beleidsplan, waar vervolgens op gestuurd kan worden. Daarnaast is kwaliteit het voldoen aan de normen van de IvhO. Momenteel zijn er vier scholen die niet voldoen aan de normen van de IvhO.

De scholen kenmerken zich doordat zij kwaliteit en autonomie hoog in het vaandel hebben staan. Iedere school heeft een eigen karakter, waarin de beste zorg voor het kind centraal staat.

De docenten binnen de scholen zorgen voor kwaliteit. Daarin moeten zij zich ontwikkelen en de ontwikkelingen bijhouden door middel van een POP. Het bestuur vindt dat leraren intrinsiek gemotiveerd moeten zijn. Het bestuur zegt hierover: *de leraar moet denken als een ondernemer en inzien dat proactiviteit van belang is voor de ontwikkeling* (Respondent H). De bovenschools directeur is sturend en faciliteert de ontwikkeling van de docent. De verantwoording voor de docenten ligt in eerste instantie bij de directeuren binnen de school.

Kwaliteitszorgsysteem

Binnen de scholen wordt er gebruik gemaakt van het LVS. Naast het LVS heeft de school een administratief systeem. Tevens worden er ouder-, kind- en leerkracht tevredenheidsonderzoeken gehouden op alle scholen. Door de vragenlijsten voor elke school hetzelfde te maken, kan er eenvoudiger worden vergeleken. Eens in de vier jaar worden leerkrachten en directeuren beoordeeld op competenties. De resultaten worden met de desbetreffende persoon besproken. Blijven ontwikkelen en leren is van belang voor de scholen en dat moet gestructureerd gebeuren.

Om een verandering binnen de scholen teweeg te brengen moet het gedrag van het personeel binnen de organisatie veranderen, oftewel er moet een cultuurverandering plaatsvinden. Om dit te bereiken legt de bovenschools directeur de focus op gedragspatronen van het personeel. Vervolgens kunnen de veranderingen worden doorgevoerd. Er wordt een overzicht gemaakt van de acties die ondernomen dienen te worden. Het bestuur probeert de processen te beheren via de PDCA cyclus.

Omgeving

De ouders zijn de belangrijkste actor uit de omgeving volgens het bestuur, omdat ouders mondiger en kritischer worden. Het bestuur streeft naar een transparante organisatie, waarbij resultaten van leerlingen vergeleken worden met andere scholen. De ouders geven feedback vanuit eigen perspectief. Het bestuur luistert naar de ouders, maar houdt tegelijkertijd vast aan het strategisch beleidsplan, waarin het belang van de school centraal staat. De omgeving wordt verder niet betrokken omtrent kwaliteit. Het bestuur geeft aan nog niet toe te zijn aan horizontale verantwoording. Het bestuur zegt hierover: *eerst moeten de interne processen op orde zijn, voordat je extern kunt kijken waar de kansen liggen* (Respondent H).

Bestuur en sturing

Binnen de stichting wordt de bestuurstaak in samenspraak met de bovenschools directeur besproken aan de hand van evaluatiemomenten. Het bestuur zegt hierover: *voorafgaand aan de evaluatiemomenten moet de directeur een plan van aanpak opstellen met mogelijke interventies, zodat het bestuur kritische vragen kan stellen om vervolgens gezamenlijk een keuze te maken* (Respondent H). De bovenschools directeur probeert binnen de organisatie kort op de directeuren te zitten, omdat er een aantal zwakke scholen binnen de stichting zijn. De bovenschools directeur is hier volledig vrij in en stelt het bestuur op de hoogte van de resultaten. De directeuren zijn vrij om te handelen en het is de taak van de bovenschools directeur om te controleren of de directeuren de doelen halen. Vervolgens kunnen de doelen

geëvalueerd worden. Het bestuur zegt hierover: *er wordt toch gewerkt op basis van vertrouwen* (Respondent H).

Communicatie binnen de verschillende lagen binnen de scholen is van cruciaal belang. Het bestuur legt uit dat er veel miscommunicatie ontstaat door de woordkeuze van mensen, en is daarom van mening, dat een directeur goed moet communiceren en de taal van de docenten moet spreken.

Sturing vindt binnen de organisatie zowel top-down als bottom-up plaats. Een juiste communicatie speelt een rol bij top-down sturing, zodat mensen worden beïnvloed en het beleid gaan dragen en uitvoeren. Sommige docenten en directeurs staan open voor communicatie, anderen niet. Het bestuur zegt hierover: *je hebt met verschillende personen te maken en je moet continu kijken wie je voor hebt. Inzicht in de persoon is van belang. Anders ontstaat er geen wederzijds begrip* (Respondent H).

Het strategisch beleidsplan geeft richting om de organisatie aan te sturen. Het bestuur stelt daarin de kaders in samenspraak met de bovenschools directeur op. Vervolgens stelt het bestuur vragen aan de directie, waarmee zij aan de slag gaat. Het bestuur zegt hierover: *het is niet zo dat het bestuur de problemen van de werkvloer op gaat lossen* (Respondent H). Het bestuur verlangt een proactieve houding, waarbij men zelf met initiatieven moet komen.

Het personeel binnen de organisatie wordt gestimuleerd om mee te denken met het beleid. Het bestuur geeft echter aan dat er altijd een mate van groupthink aanwezig is. Daarom laat het bestuur bewust mensen in een vergadering aan het woord, die normaal niet aan het woord durven te komen. Het bestuur zegt hierover: *we streven naar consent in plaats van consensus* (Respondent H).

Organisatie

De stichting wil binnen de gehele organisatie op één lijn zitten. Het bestuur is van mening dat als er een eenduidige visie is, er een cultuur zal ontstaan van leren en ontwikkelen. Het bestuur omschrijft zichzelf als een organisatie die wil leren van elkaar met passie. Op die manier zal er een professionele organisatie ontstaan.

De meerwaarde van een bovenschools directeur is dat hij een helikopterview heeft. De bovenschools directeur kan snel anticiperen en analyseren. De bovenschools directeur dient de directeurs te stimuleren. De directeurs stimuleren de docenten en andere directeurs. Hierdoor ontstaat er een organisatie met passie.

Docenten worden gestimuleerd om in andere scholen te gaan kijken tijdens een personeelsdag. Het bestuur zegt hierover: *op een personeelsdag worden er workshops gehouden. Dit doen wij om het lerarenchap aantrekkelijk te houden, anders heeft men er snel geen zin meer in* (Respondent H).

Docenten en directeurs hebben ook te maken met tijdsdruk. Hierdoor wordt er te weinig gediscussieerd over kwaliteit en kwaliteitsverbetering. Er vindt wel overleg plaats over recente ontwikkelingen, zoals: mobiele telefoons in de klas. Vervolgens kiest het bestuur een gezamenlijk standpunt. Het bestuur licht toe: *voorheen koos elke school haar eigen standpunt* (Respondent H).

5.2.9 Case 9

Algemeen

De negende case is een meerpitter met zes scholen in de provincie Overijssel. De denominatie van het schoolbestuur is protestants-christelijk. De rechtsvorm is een vereniging. Het bestuur bestaat uit zeven bestuursleden. De bestuursleden zijn allemaal ouders, die geselecteerd zijn op competenties en affiniteit. In het bestuur zitten twee vrouwen en vier mannen. Bestuursleden worden niet geselecteerd op geslacht. Er is geen intern toezicht. De bestuursstijl die het schoolbestuur hanteert is uitvoerend schoolbestuur: het (dagelijks) bestuur houdt zich bezig met beleidsvoorbereiding, schrijft beleidsstukken en voert (delen van) het beleid uit samen met het bovenschools management en/of directie. Het

bestuursmodel dat het schoolbestuur hanteert is een bestaand bestuursmodel. Er is een algemene ledenvergadering die toezicht houdt en een bestuur dat bestuurt.

Kwaliteit

Het bestuur omschrijft 'kwaliteit' als de vorming van kinderen op cognitief en sociaal emotioneel niveau. Het bestuur zegt hierover: *kwaliteit is veel meer dan resultaten en opbrengsten* (Respondent I). Het is een lang proces, waarbij de kinderen genoeg leertijd wordt geboden om zich te ontwikkelen tot 'goede burgers'. Docenten zijn van belang voor een goede kwaliteit, daarbij horen de juiste methodieken. Tevens moeten de processen rondom de school in orde zijn. Sturing op output wordt gezien als een gevaar. Het bestuur zegt hierover: *de overheid controleert alleen op cijfers die meetbaar zijn, maar er is natuurlijk meer* (Respondent I). Volgens het bestuur zijn er verschillende componenten die gezamenlijk de kwaliteit waarborgen, zoals: een goede huisvesting en personeelsbeleid. Opbrengstgericht werken is niet slecht, maar zal volgens het bestuur geen hoofddoel moeten zijn.

Kwaliteitszorgsysteem

Het bovenschools management wil de lijnen kort houden. Er is een directeuren overleg (DO), waarin discussies en interviews plaatsvinden tussen de directeuren en het bestuur. Voor het bestuur is dit een belangrijk systeem om kwaliteit te waarborgen. Het bestuur en de bovenschools directeur willen een open en transparante cultuur neer te zetten. Echter, de directeuren hebben allen hun eigen perspectief. Zij zitten in de vereniging niet voor elkaar, maar met elkaar.

Binnen de vereniging wordt gebruik gemaakt van verschillende kwaliteitsinstrumenten, zoals: het LVS, een POP, actieplan leerkracht en diverse tevredenheidsonderzoeken. Binnen de verschillende scholen worden dezelfde normen gehanteerd als die van de IvhO. Echter, de ene keer presteren de kinderen beter dan de ander keer. De school is dus afhankelijk van de populatie. De scholen stellen de norm vaak bij naar boven, omdat zij vinden dat de norm laag ligt. De scholen maken sinds twee jaar gebruik van doelstellingen. Het bestuur zegt hierover: *opbrengstgericht werken heeft een positieve invloed op het onderwijs, omdat de resultaten inzichtelijk worden* (Respondent I). De doelstellingen worden gezamenlijk met de directie opgesteld en in het DO wordt door de bovenschools directeur zoveel mogelijk draagvlak gecreëerd. Doordat er doelen worden gesteld, krijgen docenten te maken met specifieke aandacht voor het kind. Dat vergt training en bijscholing van de docenten. Docenten staan niet altijd even positief tegen over bijscholing, omdat de werkdruk dan toeneemt. Echter kan uiteindelijk, door middel van kindgerichte gesprekken, ondersteuning op maat worden aangeboden. Naast kindgerichte gesprekken vinden ook oudergerichte gesprekken plaats. De ouder is een belangrijke partner van de school en in sommige gevallen een professional. Het bestuur ziet de omgang met ouders ook als een onderdeel van kwaliteit. Ouders en kinderen worden mondig. Het bestuur zegt hierover: *het is om die reden belangrijk om open te staan voor ouders, maar tegelijkertijd een grens te stellen aan hetgeen dat wordt toegelaten en dat wat te ver gaat* (Respondent I).

Alle docenten hebben een tweejarig ontwikkelingsplan. In deze periode probeert het bestuur drie of vier keer een functioneringsgesprek te houden. In deze gesprekken worden de leraren beoordeeld op basis van lesgevende kwaliteiten en het ontwikkelingsplan. De directeuren voeren deze gesprekken met de leraren en de bovenschools directeur voert dit gesprek met de directeuren. Vervolgens wordt het bestuur geïnformeerd. Deze aanpak is slechts een jaar in werking. Er kunnen nog geen conclusies worden getrokken over de effectiviteit van deze aanpak.

Omgeving

De input vanuit de omgeving wordt vormgegeven door de directeur van de betreffende school. Het bestuur zegt hierover: *we proberen een cultuur te creëren, waarin de informatie*

gedeeld wordt met elkaar (Respondent I). Deze doelstelling heeft de school sinds kort, en komt voort uit de code Goed Bestuur. Het bestuur vindt het belangrijk om duidelijkheid te scheppen richting de omgeving over hetgeen wat zij doen binnen de school.

De vereniging is kleinschalig en biedt veel kansen om zich te ontwikkelen. De omgeving is daarbij van groot belang. De verschillende scholen bevinden zich in verschillende wijken, en hebben te maken met verschillende problemen. De directeuren zijn door het bestuur verantwoordelijk gesteld voor de omgeving, zoals het afhandelen van klachten. Het bestuur ziet horizontale verantwoording als het onderhouden van de goede contacten met de wijk, gemeente en kerken. Het openbaar maken van de jaarrekening vindt het bestuur niet van belang, omdat de interne processen belangrijker zijn. Een kleine vereniging is in sommige gevallen zeer handig. Immers, als iets niet goed gaat, dan wordt dat direct gemeld. Het bestuur zegt hierover: *geen nieuws is goed nieuws* (Respondent I).

De leerkrachten maken deel uit van de omgeving van de school. Door middel van bijeenkomsten of sporttoernooien probeert het bestuur invloed uit te oefenen op de docenten, zodat zij gemotiveerd worden om informatie met elkaar te delen. Dit draagt weer bij aan een open en transparante cultuur.

De GMR is een lastig orgaan binnen de organisatie. Het merendeel van de leden is geschoold, maar het zijn ouders die vaak niet buiten hun eigen kaders kijken en dat zorgt voor discussies. Om de orde te bewaren is een docent toegevoegd aan dit orgaan. Bovendien dient de docent de leden van de GMR op hun rol te wijzen. Het bestuur zegt hierover: *we hebben dit nu vastgelegd in profielen. In het profiel staan de taken en verantwoordelijkheden beschreven van een lid van de GMR* (Respondent I).

Door samenwerking met andere schoolbesturen uit de omgeving kan kennis en ervaring worden gedeeld. Het bestuur werkt nog niet samen met andere besturen, maar de plannen zijn er wel. Het bestuur zegt hierover: *de plannen zijn nog in ontwikkeling, omdat er veel mensen bij betrokken zijn en dat geeft ruis* (Respondent I).

Bestuur en sturing

Het bestuur heeft de visie dat de verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie moeten worden gelegd. Volgens het bestuur dienen de scholen hun eigen keuzes te maken, en deze ook te verantwoorden. Een gezamenlijke visie wordt vastgesteld tijdens het DO. Binnen het bestuur en het DO vinden ook gesprekken plaats over de bestuursstijlen. Door middel van voorlichtingbijeenkomsten, waarin de directeuren hun school presenteren, wordt duidelijk wat voor type personen de directeuren zijn. Hierop volgt een DO, waarin de nieuwe inzichten worden besproken. Volgens het bestuur zorgt dit voor een stimulans om te leren en te ontwikkelen.

Binnen het bestuur ontstaan er weleens discussies over de kwaliteit van het onderwijs. Discussies kunnen betrekking hebben op veel verschillende facetten, zoals: nieuwe faciliteiten, digitalisering, identiteit en naschoolse opvang. Als er op een school problemen zijn, dan stelt het bestuur de directie voor om met een plan van aanpak te komen. Als de directie daar niet mee komt, dan neemt het bestuur de beslissing en bepaalt vervolgens de lijn. Ook al is de directie het daar niet mee eens.

De input om beleid te ontwikkelen komt grotendeels voort van onderaf. Dit gebeurt via diverse wegen, zoals: workshops of nascholing. Hiermee doen directeuren nieuwe inzichten op, wat nieuwe input is voor het bestuur. Het bestuur zegt hierover: *de input komt van anderen en wordt op bovenschools niveau vormgegeven* (Respondent I).

Organisatie

Het bestuur ziet de organisatie als professioneel en kleinschalig, waarin men oog heeft voor elkaar. Dit wil het bestuur ook graag uitstralen. De cultuur binnen de organisatie wordt omschreven als een lerende cultuur. Het bestuur en de bovenschools directeur stimuleren docenten om te blijven leren en ontwikkelingen. Hiervoor bieden zij de docenten diverse opleidingen aan. Het bestuur zegt hierover: *we hebben daarvoor een ontwikkelingsbudget*.

Wij willen dat mensen blijven leren en daarom stoppen we veel energie in onze docenten (Respondent I).

Alle directeuren, binnen deze casus, hebben voor de klas gestaan en hebben onderwijservaring. Hierdoor genieten de directeuren een groot vertrouwen binnen de organisatie, van zowel de docenten als het bestuur. De docenten hebben volgens het bestuur het gevoel begrepen te worden en hebben daardoor vertrouwen in de directeur. Het bestuur heeft vertrouwen in de directeuren, omdat zij door hun ervaring weten wat er kan spelen op de werkvloer en kunnen hierop sneller inspelen.

Het onderwijs en de organisatie zijn afhankelijk van de overheid. Volgens het bestuur is deze overheidsbemoeienis niet altijd even goed voor de continuïteit van het onderwijs. Het bestuur zegt hierover: *er wordt continu gesleuteld aan het onderwijs met allerlei initiatieven* (Respondent I). Volgens het bestuur is het heel eenvoudig: het geld dient naar de werkvloer te gaan, zodat er ingespeeld kan worden op allerlei problemen en kansen binnen het onderwijs.

5.2.10 Case 10

Algemeen

De tiende case is een meerpitter met negen scholen in de provincie Utrecht. De denominatie van het schoolbestuur is algemeen-bijzonder. Het gaat hier om islamitische scholen. De rechtsvorm is een stichting. Het bestuur bestaat uit zes bestuursleden. Een deel daarvan zijn ouders. De overige bestuursleden komen uit het bedrijfsleven. Het bestuur streeft niet naar een evenredige man/vrouw verdeling binnen het bestuur. Bestuursleden worden geselecteerd op basis van kwaliteiten. Er is geen intern toezicht. De bestuursstijl die het schoolbestuur hanteert is sturend op hoofdlijnen of sturend op afstand: het (dagelijks) bestuur stuurt op hoofdlijnen, het bovenschools management en/of de directie vult/ vullen de sturing verder aan en draagt/ dragen zorg voor de uitvoering. Het bestuursmodel dat het schoolbestuur hanteert is een bestaand bestuursmodel. Er is een bestuur dat toezicht houdt en de bestuurlijke functie is belegd bij het bovenschoolse management of de schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie.

Kwaliteit

Binnen de organisatie wordt kwaliteit opgevat als het leveren van goede resultaten. De bovenschools manager krijgt rapportages over de resultaten en voert vervolgens gesprekken om de achtergrond van de cijfers inzichtelijk te krijgen. Binnen de organisatie is er een onderwijskwaliteitmanager, die zich bezig houdt met de zorgstructuur. De onderwijskwaliteitmanager is op advies van het IvhO aangesteld. De manager geeft daar waar nodig sturing en rapporteert aan de bovenschools manager. Vervolgens neemt de bovenschools manager maatregelen en worden er interventies gepleegd. Het bestuur wil hiermee systematisch inzicht krijgen in de kwaliteit.

Leraren zijn de belangrijkste factor om tot de juiste kwaliteit te komen. Het bestuur zegt hierover: *wij vinden dat de leerkracht het moet doen. Daar vertrouwen wij op, waarbij we streven dat de leerkracht op maat les geeft* (Respondent J).

Kwaliteitszorgsysteem

De stichting maakt gebruik van diverse kwaliteitsinstrumenten. Binnen de zorgstructuur werkt het bestuur met kwaliteitskaarten. De stichting streeft naar een hogere kwaliteit, om zo alles uit de kinderen te kunnen halen. Het bestuur zegt hierover: *de gemiddelde maat moet niet centraal staan, maar de leraren moeten het uiterste van de kinderen vragen* (Respondent J).

Als de kwaliteit tegenvalt, dan ziet de bovenschools manager dit via de instrumenten. Het bestuur gaat daaropvolgend analyses uitvoeren om te achterhalen waar het probleem ligt.

De leraren werken volgens de zeven competenties van de wet BIO. De leerkrachten hebben daarnaast een POP. Het bestuur is van mening dat alle leraren een opleiding

moeten hebben afgerond en de verworven kennis up to date dienen te houden. De leraren worden beoordeeld door middel van ontwikkelingsgesprekken en vorderingsgesprekken. Zij kunnen aan de hand van de gesprekken worden afgerekend.

Volgens het bestuur verschuift het onderwijs steeds meer naar de vorm van adaptief onderwijs: kinderen worden op maat begeleid. Het bestuur zegt hierover: *het is van belang dat de leerkrachten differentieel aan de slag gaan en kunnen inspelen op de wensen en behoeften vanuit de maatschappij en de school* (Respondent J). Het bestuur ziet de leerkracht dan ook als de lesmethode zelf en vindt het daarom vanzelfsprekend dat de leerkracht moet blijven leren en investeren in zichzelf, net zoals de kinderen dat doen. De leerkrachten hebben een grote mate van verantwoordelijkheid.

Omgeving

De omgeving wordt betrokken bij het meten van de kwaliteit. De belangrijkste actor zijn de ouders. Ouders hebben altijd hoge verwachtingen van zijn of haar kind(eren), waardoor leerkrachten het gedrag afstemmen op de ouders. Het bestuur zegt dat dit in het verleden regelmatig geleid heeft tot grote teleurstellingen bij ouders, dankzij een te hoog verwachtingspatroon. Volgens het bestuur speelt de leraar hierbij een rol. Het bestuur zegt hierover: *de leraar schetst een verkeerd beeld van het kind of baseert het advies op het gemiddelde van de klas* (Respondent J). De verwachtingen van de ouders worden ook gewekt door de uitkomsten van een begintoets. De uitkomst van deze toets geeft een indicatie van het eindniveau van het kind, en dat schept verwachtingen bij de ouders. Het bestuur zegt hierover: *leraren gaven een advies dat kinderen excelleren. Vervolgens viel het eindresultaat tegen en ontstonden er teleurstellingen* (Respondent J). De ouders worden door de verschillende scholen zo vroeg mogelijk bij het onderwijs betrokken.

Binnen het directieberaad, wat eens in de zes weken plaatsvindt, zijn discussies over de kwaliteit van het onderwijs. Tijdens deze bijeenkomsten wordt onder andere gesproken over welke lesmethode het beste is voor het kind.

Bestuur en sturing

De bovenschools manager heeft als taak om binnen de stichting alle organisatieprocessen, zoals personeelsbeleid en kwaliteitsbeleid, systematisch neer te zetten en te monitoren. Bij problemen dient de bovenschools manager te kijken naar alternatieven. Voor het ingrijpen moet de manager verantwoording afleggen aan het bestuur. Tevens moet de bovenschools manager de resultaten verantwoorden aan het bestuur.

Het bestuur stelt het strategisch beleidsplan vast en daarnaast draagt zij zorg voor de identiteit van de stichting. Volgens het bestuur dient het onderwijs een inspiratie te zijn voor iedereen die ermee te maken heeft. Via normen en waarden probeert het bestuur bepaalde gedachten op gang te brengen, zoals: wat wil je met je leven en hoe richt je het leven in.

Het schoolbestuur selecteert bestuurders op competenties. Ook mensen van buiten de gemeenschap kunnen zitting nemen in het bestuur. Het bestuur wil meer diversiteit zowel binnen het bestuur als in het personeelsbestand. Echter, de school heeft te maken met een negatief imago, waardoor de school vaak niet eerste keus is bij afgestuurde leerkrachten. Dit komt niet ten goede om tot een divers personeelsbestand te komen.

De organisatie wordt over het algemeen van onderaf aangestuurd. De verantwoording wordt zo laag mogelijk gelegd. Een strategisch beleidsplan wordt echter wel van bovenaf opgelegd. Hier kan men dan spreken van top-down sturing. Door het schoolbestuur en het bovenschools management worden kaders opgesteld en daarbinnen kunnen de scholen zelfstandig keuzes maken, zodat de resultaten behaald worden. De directeur is verantwoordelijk voor de invulling van de gestelde kaders. Er is zodoende een wisselwerking tussen top-down en bottom-up sturing.

Het bovenschools management streeft ernaar om het maximale uit de organisatie te halen. Daarbij is waardering van groot belang. Het bestuur zegt hierover: *de bovenschools manager inspireert de medewerkers in de organisatie door situationeel leiderschap toe te*

passen. Iedereen is anders en heeft een andere benadering nodig. Dat komt ten goede aan de kwaliteit van het onderwijs (Respondent J)

Organisatie

De organisatie wordt omschreven als open en transparant. Voorheen was dit anders en waren ze minder toegankelijk. Dat kwam door het label 'Islamitische school'. Nu wil het schoolbestuur acceptatie van het onderwijs. Het bestuur zegt hierover: *wij zijn een doodgewone Nederlandse school, maar toch bijzonder (Respondent J)*. Echter, de school is op vele manieren tegen gewerkt, door onder andere: de IvhO en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Het bestuur zegt hierover: *deze instanties hebben ons meerdere malen onderzocht om te kijken of wij geen dingen doen, die bij de wet verboden zijn (Respondent J)*.

5.2.11 Case 11

Algemeen

De elfde case is een meerpitter met zeventien scholen in de provincie Utrecht. De denominatie van het schoolbestuur is rooms-katholiek. De rechtsvorm is een stichting. In totaal heeft de school ruim zesduizend leerlingen. Het bestuur bestaat uit twee bestuurders. Het bestuur ziet zichzelf als professioneel en stuurt de gehele organisatie aan. Er is intern toezicht. De bestuursstijl die het schoolbestuur hanteert is uitvoerend schoolbestuur: het (dagelijks) bestuur houdt zich bezig met beleidsvoorbereiding, schrijft beleidsstukken en voert (delen van) het beleid uit samen met het bovenschools management en/of directie. Het bestuursmodel dat het schoolbestuur hanteert is het RvT-model. Er is een organieke scheiding van bestuur en intern toezicht door de instelling van een college of raad van bestuur en een RvT. Door de scheiding van bestuur en intern toezicht wil het bestuur meer professionalisme aanbrengen binnen de organisatie. De controle op de bestuurders vindt plaats door de RvT. De RvT bestaat uit vijf tot zeven leden. Op dit moment zitten er drie ouders in de RvT, de overige leden bestaan uit mensen van buiten de organisatie. Er is geen evenredige man/vrouw verdeling binnen de RvT.

Kwaliteit

Het bestuur ziet kwaliteit als 'het optimaal voorbereiden van leerlingen op de vervolgstap naar het VO in de breedste zin van het woord'. Daarmee doelt het bestuur niet alleen op de opbrengsten, maar ook op sociaal emotionele ontwikkeling en creativiteit van de leerling. Het bestuur zegt hierover: *het gevaar bestaat nu, dat scholen zich enkel gaan richten op de eindresultaten, omdat de scholen hierop beoordeeld en afgerekend worden. Kwaliteit is ook de kinderen uitdagen, het stellen van ambitieuze doelen en stimuleren om zich te kunnen ontplooien (Respondent K)*.

Kwaliteitszorgsysteem

De kwaliteit wordt door de stichting gemeten door de toetsresultaten van de basisvaardigheden te bekijken. Het monitoren van de toetsresultaten is de verantwoordelijkheid van de directeur. Daarnaast heeft de stichting een bovenschools systeem voor kwaliteitszorg. Het systeem is nog in ontwikkeling, maar zal uiteindelijk gaan werken als managementrapportage.

Het bestuur werkt met managementcontracten. Dat zijn contracten, waarin doelstellingen worden geformuleerd. Dit kunnen bijvoorbeeld doelstellingen zijn voor het ziekteverzuim en de resultaten voor de CITO scores.

De scholen houden diverse tevredenheidsonderzoeken om de kwaliteit te meten. Zo is er eens per vier jaar een oudertevredenheidsonderzoek. Daarnaast houdt het bovenschools management eens in de vier jaar eenzelfde soort onderzoek onder ouders. Het bestuur zegt hierover: *de school kan op deze manier de doelstellingen aanscherpen en interventies plegen. De uitwerkingen van de interventies worden gespiegeld aan het complete*

schoolonderzoek naar de tevredenheid van de ouders (Respondent K). Daarnaast wordt er een medewerkertevredenheidonderzoek gehouden onder de medewerkers.

De strategische jaarplannen worden uitgewerkt in onderwijsjaarplannen. Op deze manier ontstaat er een planning en control cyclus. Via een gesprekscyclus, welke drie keer per jaar plaatsvinden, worden de problemen besproken met de medewerkers. In een gesprekscyclus worden doelen vastgesteld door beide partijen en dit wordt gedurende het jaar bijgestuurd. Het bestuur noemt dit monitoren. Het monitoren is afhankelijk van de kwaliteit van het onderwijs. Het bestuur heeft als motto: 'ruimte geven waar het kan en de lijntjes strak aantrekken op die scholen waar de kwaliteit te wensen overlaat'. Het monitoren en de managementrapportages geven inzicht in de tussenresultaten en geven aan hoe het gesteld is met de kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast 'monitort' het bestuur doelstellingen door middel van evaluatiegesprekken. De doelstellingen zijn weer gerelateerd aan het managementcontract.

Alle medewerkers hebben een POP. De basis voor dit persoonlijke ontwikkelingsplan zijn de kerncompetenties van de wet BIO. Het bestuur zegt hierover: *op dit moment zijn we aan het kijken wat de kerncompetenties voor directeuren en leerkrachten binnen de school zouden moeten zijn, omdat het beter kan* (Respondent K). Het bestuur wil graag dat de medewerker het beste uit zichzelf haalt. Het bestuur ondersteunt de medewerker hierbij via het scholingsbeleid. De medewerker heeft een nascholingsplan, functioneringsgesprek en een beoordelingsgesprek. De gehele beoordelingscyclus maakt deel uit van het managementcontract.

Omgeving

De omgeving van de school is belangrijk. Het aantal 'brede' scholen neemt toe en dat leidt ertoe dat het schoolbestuur mee moet groeien en zich moet focussen op de omgeving. Het bestuur zegt hierover: *de samenwerking met jeugdzorg en peuterspeelzalen wordt steeds belangrijker. Echter willen wij daarop inspelen, dan moeten de schoolgebouwen worden aangepast of groter worden* (Respondent K). Daarnaast zegt het bestuur dat er meer disciplines binnen de school komen, zoals: de BSO.

De identiteit van de scholen is van belang. Het schoolbestuur vindt dat wanneer je een kwalitatief goede school bent, dat je daarvoor mag uitkomen. Het uitstralen van een goede school wordt nu te weinig gedaan door sommige scholen. Hier ligt een belangrijke taak weggelegd voor de directeur.

De organisatie moet ook open staan voor de omgeving. Het onderwijs is vanuit zichzelf naar binnen gekeerd. Het bestuur vindt het belangrijk dat de directeuren zich meer naar buiten keren. Het bestuur zegt hierover: *directeuren dienen, bij het invullen van de geschetste kaders door het bestuur, ook rekening te houden met de cultuur en omgeving in de wijk* (Respondent K). Tot slot maken de ouders deel uit van de omgeving. Het bestuur zegt hierover: *eens in de vier jaar houden we een tevredenheidonderzoek onder ouders* (Respondent K).

Bestuur en sturing

Het bestuur omschrijft 'sturing' als richting geven. Er vindt zowel top-down als bottom-up sturing plaats. Het bestuur formuleert het strategisch beleidsplan, waarin de doelen worden vastgesteld. Dit is de top-down sturing. Vervolgens geven de directeuren een concrete invulling aan het beleid en bepalen ze op welke wijze de doelen worden behaald. Dit is de bottom-up sturing.

Het overheidsbeleid is een gegeven dat top-down wordt ingevoerd. Binnen de organisatie zijn er discussies. Sommige scholen vinden bijvoorbeeld dat er te ambitieuze doelstellingen van bovenaf worden opgelegd. Door middel van overleg en onderbouwing van standpunten wordt tot een overeenkomstig besluit gekomen. Echter vindt het bestuur dat dit niet ten koste mag gaan van de kwaliteit.

De aansturing verloopt door een aantal stadia. Gezamenlijk wordt een algemene visie opgesteld. Dit wordt vertaald naar beleid. De directeur is verantwoordelijk voor het uiteenzetten van het beleid op zijn school. Na verloop van tijd wordt er geëvalueerd en vinden er gesprekken plaats. Dit kan eventueel leiden tot aanpassingen van het beleid. Het bestuur zegt hierover: *dit komt ten goede van de kwaliteit. Wij sturen nadrukkelijk op resultaten. Via de managementcontracten kunnen we resultaat zien op de korte termijn* (Respondent K).

Indien er problemen zijn op de scholen, dan moeten de scholen dat in eerste instantie zelf oplossen. Scholen kunnen problemen aankaarten bij het bestuur, maar dienen daarbij ook oplossingen aan te dragen. Zwakke en zeer zwakke scholen worden vaak in de gaten gehouden. Het bestuur voegt hier nog aan toe: *daar waar nodig vallen er ontslagen* (Respondent K).

Het oude bestuur wilde niet meer de eindverantwoordelijkheid dragen voor het functioneren van de scholen. Daarom is er gekozen voor een RvT-model. Het bestuur is nu zichtbaar en zichtbaarder voor de scholen. Het bestuur zegt hierover: *we zitten scholen dichter op de huid, dat heeft een voordeel, omdat we kunnen professionaliseren. Het nadeel is dat het bestuur dichterbij komt en op de stoel gaat zitten van de directeur* (Respondent K). Op bestuurlijk niveau zijn er geen discussies. De twee bestuurders kennen elkaar al lang en weten precies wat ze aan elkaar hebben. Het bestuur zegt hierover: *wij zijn het altijd met elkaar eens* (Respondent K). Hierdoor kunnen zij sneller besluiten nemen. Bovendien zien zij de taak om een helicopterview te hebben. Zij kijken niet naar de individuele scholen, maar naar de organisatie als geheel. Zij zien daarin de taak om directeurs 'op te voeden' om in het belang van de gehele organisatie te denken, maar zich tegelijkertijd bezig te laten houden met hun eigen school.

Organisatie

De organisatie wordt omschreven als een organisatie die lerend en groeiend is. Het bestuur vindt dat zij nog geen professionele organisatie zijn. Daarvoor is een cultuur omslag nodig, waarbij de docent zich niet meer de 'koning van de klas' voelt, maar zich professioneler opstelt.

Het bestuur staat open voor leren. Volgens het bestuur wordt er nog te weinig van elkaar geleerd. Het bestuur zegt hierover: *de confrontatie blijkt voor mensen lastig. Terwijl wij vinden, dat docenten gedeeltelijk verantwoordelijk zijn voor het eigen leerproces* (Respondent K). Het bestuur heeft een stimulerende rol voor de onderwijsinstelling. De ontwikkeling van directeurs wordt bijvoorbeeld gestimuleerd via het management ontwikkeling traject. Daarin worden de directeurs eens per jaar bijgeschoold.

5.2.12 Case 12

Algemeen

De twaalfde case is een éénpitter in de provincie Utrecht. De denominatie van het schoolbestuur is algemeen-bijzonder. De rechtsvorm is een vereniging. Het bestuur bestaat uit zes bestuursleden en er wordt geen onderscheid gemaakt tussen mannen en vrouwen. Het bestuur bestaat uit ouders en alleen ouders worden uitgenodigd voor vacatures. De taak van het bestuur is om directie en medewerkers te benoemen, financiën te bewaken, middelen beschikbaar te stellen en ervoor te zorgen dat er goed onderwijs georganiseerd wordt. Het bestuur zegt hierover: *het bestuur legt verantwoording af aan de ALV. De kascommissie is een toezichtcommissie en het bestuur is eindverantwoordelijk* (Respondent L). Het bestuur vergadert maandelijks en daarbij is de directie aanwezig. Het bestuur probeert de lijnen kort te houden, waardoor het bestuur sneller kan inspelen op wensen en behoeften uit de omgeving. Het bestuur vergroot de betrokkenheid van ouders, bestuursleden en medewerkers door het houden van een ALV. Tijdens deze vergadering kunnen de ouders invloed uitoefenen op het gevoerde beleid. Tevens wordt de betrokkenheid vergroot doordat de leden van het bestuur niet van buitenaf komen. Er is

intern toezicht. De bestuursstijl die het schoolbestuur hanteert is sturend op hoofdlijnen of sturend op afstand: het (dagelijks) bestuur stuurt op hoofdlijnen, het bovenschools management en/of de directie vult/ vullen de sturing verder aan en draagt/ dragen zorg voor de uitvoering. Het bestuursmodel dat het schoolbestuur hanteert is een bestaand bestuursmodel. Er is een algemene ledenvergadering die toezicht houdt en een bestuur dat bestuurt.

Kwaliteit

Volgens het bestuur is kwaliteit 'de voorwaarden scheppen om het kind in staat te stellen zich te ontwikkelen'. Hierbij is het bestuur niet alleen gericht op resultaten, maar ook op de sociale emotionele aspecten, zoals: het werken in groepjes en zelfstandig werken.

De docent is een belangrijke factor voor de kwaliteit van het onderwijs. Daarom investeert het bestuur in de docent in het belang van de kwaliteit van het onderwijs. Het bestuur zegt hierover: *de leerkracht kan ervoor zorgen, dat er een optimaal leerklimaat ontstaat, waar iedereen zich veilig voelt* (Respondent L). De leerkrachten vinden ondersteuning vanuit de organisatie door de directeur en de IB'er. De IB'er heeft een belangrijke taak om leerkrachten te ondersteunen en te stimuleren, waardoor er een lerende cultuur kan ontstaan.

Kwaliteitszorgsysteem

Zoals eerder vermeld wordt de kwaliteit onder andere gemeten aan de hand van toetsresultaten. De resultaten geven inzicht in de prestaties van de kinderen. Indien de prestaties dalen, dan komt dit bij de directeur terecht. De directeur informeert vervolgens het bestuur. Indien er problemen zijn binnen de school, dan is de directeur verantwoordelijk om de problemen op te lossen.

De directeur is verantwoordelijk voor het functioneren van de school. De directeur stelt de taken op die gedaan moeten worden op de werkvloer en daarnaast houdt de directeur gesprekken met de docenten. Als de prestaties verder dalen, dan gaat het bestuur het gesprek aan met de directeur. In het verleden heeft de school hiermee te maken gehad. Na overleg kwam men erachter dat de school te veel activiteiten organiseerde. De school is zich toen weer gaan focussen op het onderwijs, en minder op randactiviteiten. Het bestuur geeft aan dat, dalende prestaties ook te maken hebben met de wisselende groepen. De ene groep presteert beter dan de andere groep. Bovendien is het bestuur afhankelijk van de directeur, omdat hij de prestaties door geeft aan het bestuur. Het bestuur zegt hierover: *dat is toch een vertrouwenskwestie. Echter, het is een kleine school, dus je kunt de boel niet zomaar belazeren* (Respondent L).

Binnen de organisatie wordt gebruik gemaakt van tevredenheidsonderzoeken onder ouders en het personeel. Hierdoor probeert het bestuur de kwaliteit te waarborgen en eventueel te verhogen.

Het bestuur wil naar een andere cultuur, waar men open staat voor elkaar en van elkaar leert. Door docenten te laten samenwerken, stimuleert het bestuur dat docenten van elkaar gaan leren. Het bestuur zegt hierover: *we willen dat docenten de klas van een collega binnen stappen en zeggen: 'hoe doe jij dit of hoe pak je dit probleem aan'* (Respondent L). Het bestuur heeft hiervoor een 0,5 fulltime-equivalent (FTE) gereserveerd.

Omgeving

De ouders zijn de belangrijkste actor uit de omgeving. Ouders kiezen nu eenmaal de school voor hun kinderen. De school hecht waarde aan de buitenwereld. Het bestuur vindt het belangrijk dat de kinderen in een veilige omgeving zitten. Om de veiligheid te vergroten heeft de school sinds een jaar BSO. Voor potentiële ouders organiseert de school inloopochtenden. Zo krijgen de ouders een goed beeld van de school.

Bestuur en sturing

Het bestuur heeft één keer per maand een bestuursvergadering. Daar is de directeur bij aanwezig. De besluitvorming komt gezamenlijk tot stand. Dit leidt binnen het bestuur soms tot discussies. Deze discussies gaan in veel gevallen over de uitvoering van het beleid. Het is de taak van het bestuur om de directeur scherp te houden.

De school streeft ernaar om zich te blijven ontwikkelen. Volgens het bestuur kunnen docenten hierbij niet achterblijven. De docenten worden actief ondersteund bij zijn of haar ontwikkeling, omdat de ervaring leert dat docenten het vaak te druk hebben met allerlei activiteiten, staan zij niet open voor veranderingen. Het bestuur zegt hierover: *leerkrachten zijn vaak 'honkvast' en om dan een cultuur te creëren, waarin je mee gaat met de veranderingen is vaak problematisch* (Respondent L). De directeur is verantwoordelijk gesteld voor de aansturing van de leerkrachten.

Het bestuur is een rolvast bestuur. De taken en verantwoordelijkheden van bestuurders zijn vastgelegd in taakomschrijvingen. Het bestuur probeert de kennis uit de eigen omgeving mee te nemen binnen het bestuur en creëert daardoor een helikopterview. Hierdoor kan het bestuur analytisch handelen en overstijgend denken.

Organisatie

Het bestuur beschrijft de organisatie als een lerende organisatie en niet als een professionele organisatie. Het bestuur zegt hierover: *het onderwijs is vaak geen professionele organisatie als je het vergelijkt met het bedrijfsleven* (Respondent L). Volgens het bestuur gaan veranderingen in het bedrijfsleven veel sneller. Docenten stellen zich vaak terughoudend op tegen veranderingen, waardoor veranderingen minder snel verlopen. De intrinsieke motivatie van docenten speelt een belangrijke rol bij veranderingen. Echter, er zullen altijd docenten blijven die geen veranderingen willen.

De school wil terug naar de basis. Het bestuur wil kleinere klassen en daarbij horen goede leerkrachten. Het bestuur is van mening dat leerkrachten momenteel te gemakkelijk achterover leunen. Het bestuur zegt hierover: *het wil niet zeggen dat ze niet hard werken of goed werk verrichten, maar het blijven ambtenaren* (Respondent L). Volgens het bestuur mag het ontslagrecht versoepeld worden, waardoor ze eenvoudiger van docenten afkunnen. Bij sollicitaties wordt direct duidelijk gemaakt, dat intrinsieke motivatie van essentieel belang is.

Het bestuur is van mening dat het ministerie van OCW niet continu moet willen veranderen. Het bestuur zegt hierover: *nu zijn er continu nieuwe interventies en plannen en dan wordt er geanticipeerd. Dat is symptoombestrijding* (Respondent L). Volgens het bestuur moet ook het ministerie weer terug naar de basis, en dat is kennis ontwikkelen. Door ontwikkelingen binnen de school centraal te stellen, probeert het bestuur terug naar de basis te gaan. Het bestuur zegt hierover: *het is best gek, dat docenten participeren in een lerende omgeving en kinderen van alles leren, maar zelf niet open staan om van elkaar te leren* (Respondent L).

Het bestuur vindt cultuur binnen de organisatie van groot belang voor het rendement van de organisatie. De juiste cultuur creëert betrokkenheid bij docenten en ouders. Wanneer docenten dingen voor elkaar over hebben, is dat later terug te zien in de resultaten van de kinderen.

5.2.13 Case 13

Algemeen

De dertiende case is een meerpitter in de provincie Utrecht. De denominatie van het schoolbestuur is openbaar. De rechtsvorm is een stichting. Het bestuur bestaat uit zeven bestuursleden en deze worden geselecteerd op competenties. Binnen het bestuur wordt er gewerkt met portefeuilles. Potentiële bestuursleden worden geselecteerd op basis van het bestuursprofiel en niet op geslacht. Er zitten ouders in het bestuur, maar dit is geen vereiste. Competenties en geschiktheid zijn belangrijker. Er is intern toezicht. De bestuursstijl die het

schoolbestuur hanteert is uitvoerend schoolbestuur: het (dagelijks) bestuur houdt zich bezig met beleidsvoorbereiding, schrijft beleidsstukken en voert (delen van) het beleid uit samen met het bovenscholings management en/of directie. Het bestuursmodel dat het schoolbestuur hanteert is het RvT-model. Er is een organieke scheiding van bestuur en intern toezicht door de instelling van een college of raad van bestuur en een RvT.

Kwaliteit

Het bestuur verstaat onder kwaliteit 'het maximale uit het kind halen'. Volgens het bestuur moeten ouders niet verrast zijn over het eindresultaat van hun kind in groep acht. De scholen krijgen allerlei middelen ter beschikking om het optimale uit het kind te halen. Er is besloten dat leerkrachten op meerdere scholen inzetbaar dienen te zijn. Op die manier kunnen leerkrachten van het specialisme van elkaar leren en gebruik maken. Dat vergt een andere rol van de leerkracht. Het bestuur investeert in het leiderschap van de leerkracht.

Kwaliteit is niet alleen onderwijs. Volgens het bestuur speelt de leerkracht een bepalende rol in de ontwikkeling van het kind. Het bestuur zegt hierover: *om de docent optimaal te kunnen laten functioneren, moeten de voorzieningen in orde zijn, zoals: de staat van de gebouwen, materialen in de klas, ondersteuning aan de docent en de bijscholingen. Tezamen zorgen zij voor de kwaliteit van het onderwijs* (Respondent M).

Het bestuur stimuleert dat scholen zich toeleggen op een bepaald specialisme. De school moet dan op dat specifieke terrein de beste worden. In sommige gevallen zijn maatregelen nodig om de ontwikkeling van een specialisme een 'boost' te geven. Dat kan zijn door: financiële middelen, ontslag of door inhuur van expertise.

Kwaliteitszorgsysteem

Het bestuur is momenteel bezig met de overgang naar een LVS. Nu wordt het bestuur nog geïnformeerd over het onderwijs door middel van: voortgangsrapportages, CITO scores, schoolbezoeken en de GMR.

Het bestuur streeft naar systematiek binnen de scholen. Docenten dienen systematisch te werk te gaan, waardoor de jaargangen naadloos op elkaar aan kunnen sluiten. Daarbij is communicatie en het leren van elkaar van groot belang.

Binnen de scholengemeenschap is er een integraal personeelsbeleid en worden er beoordelingsgesprekken gehouden met de medewerkers. Volgens het bestuur is het personeel van essentieel belang voor het functioneren van de school. Het bestuur zegt hierover: *wij proberen veel te investeren in de competenties van directeuren en bieden scholing aan voor de docenten* (Respondent M). De directeuren dienen opgeleid te zijn tot leidinggevend. Deze professionalisering heeft wel zijn keerzijde. Er zijn veel ontslagen gevallen.

Het strategisch beleidsplan biedt structuur voor de scholen. Het resulteert in specifieke schoolplannen. Binnen het beleidsplan zijn strakke en minder strakke lijnen. Er zijn bijvoorbeeld harde criteria om een excellente docent te worden. Het bestuur erkent dat zij op dit moment onvoldoende zicht hebben op hoeveel docenten zich daadwerkelijk bijscholen.

De directeuren werken mee aan het strategisch beleidsplan en de meningen over de te voeren strategie verschillen nog eens. Vaak is de directie het eens over wat ze willen bereiken, maar over de wijze waarop het wordt bereikt, verschilt men vaak van mening. De directeuren denken vaak vanuit hun eigen school, en dat levert discussies op.

Omgeving

De omgeving wordt betrokken bij de onderwijskwaliteit doordat het schoolbestuur enquêtes houdt onder ouders en personeel. De omgeving bestaat voornamelijk uit de ouders. Andere stakeholders zijn in ontwikkeling. Het bestuur kijkt naar andere scholen en zien dat er een brede ontwikkeling gaande is. Het bestuur zegt hierover: *bij deze scholen is van belang dat er wordt samengewerkt met de school, BSO en de wijken waarin de scholen zich bevinden* (Respondent M). Het bestuur probeert deze ontwikkeling te stimuleren door gesprekken aan

te gaan met de directeuren, en aan te geven dat deze ontwikkeling in de omgeving gaande is.

Het bestuur houdt tweejaarlijkse tevredenheidsonderzoeken onder medewerkers en ouders. Daarnaast heeft het bestuur een ouder-participatiebeleid. Ouders dragen bij aan het onderwijs, zoals: voorleesmoeders en ouders die meehelpen met schilderen. Het is de taak van de school om de ouders te betrekken bij de school.

Bestuur en sturing

Het bestuur verstaat onder sturing, het richting geven aan de missie, visie en strategie. Het bestuur probeert de juiste keuzes te maken door de dialoog aan te gaan met docenten en ouders. Het is de taak van het bestuur om deze keuzes op elkaar af te stemmen. Volgens het bestuur is het belangrijk dat iedere actor zich gehoord voelt. Het bestuur zegt hierover: *het heeft geen zin om beleid te implementeren waar de organisatie en haar stakeholders niets voor voelen* (Respondent M). Soms leidt dit tot problemen met actoren. Leerkrachten denken vaak dat ze het weten, ouders weten vaak wat het beste is voor het kind en de directeur kijkt alleen maar vanuit de eigen school. Het bestuur dient het grote geheel te zien en het schoolproces in de gaten te houden.

De directeur is verantwoordelijk voor alle processen binnen de school. Daarbij is het de verantwoordelijkheid van de directeur, dat de kwaliteit hoog blijft. Het bestuur probeert hiermee de verantwoording in de organisatie zo laag mogelijk te leggen. Het bestuur heeft bewust gekozen voor een kleine staf, zodat het geld direct komt, daar waar het nodig is. Op dit moment heeft iedere school één directeur. Het bestuur is nog wel op zoek naar de juiste vorm van beleidsvorming, want de beleidsvorming wordt nu bemoeilijkt door het aantal directeuren. De directeuren hebben veertien keer per jaar het DO. Uit dit beraad kunnen werkgroepen ontstaan, die het beleid gezamenlijk vorm geeft. Het bestuur stimuleert dat directeuren samenwerken met elkaar en vindt het belangrijk dat wanneer directeuren problemen ervaren, zij dit onderling kunnen oplossen door gebruik te maken van de kennis en ervaring van elkaar. Het bestuur zegt hierover: *dit proces is groeiende. Wij proberen ervoor te zorgen dat er de juiste cultuur ontstaat en dat er de juiste taal wordt gesproken* (Respondent M). Het bestuur stuurt aan op een lerende cultuur in plaats van een afrekencultuur. Het bestuur probeert medewerkers een spiegel voor te houden, waardoor zij een beeld krijgen van zichzelf en de omgeving. Dit beeld is nodig om te kunnen veranderen en leren.

Directeuren nemen zelf beslissingen over de faciliteiten binnen de scholen, zoals: de inkoop van nieuwe schoolmiddelen. Dit wordt gestimuleerd door het bestuur. Hierdoor leren de scholen creatief om te gaan met de middelen die ze tot hun beschikking hebben. Echter, het bestuur beslist welke middelen beschikbaar worden gesteld en deze worden gezamenlijk ingekocht.

Organisatie

Het bestuur omschrijft de organisatie als lerend. De organisatiecultuur speelt hierbij een belangrijke rol. Het bestuur zegt hierover: *in het verleden vielen de scholen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Doordat medewerkers nooit werden gehoord, ontstond een apathie naar de organisatie en vervolgens een ontvlechting met de gemeente* (Respondent M). De scholen zijn nu verenigd in een stichting, maar de ontwikkeling van een organisatiegevoel bleef achter, waardoor het organisatiegevoel een nadrukkelijk aandachtspunt is voor het bestuur. Het RvT-model moet zorgen voor meer duidelijkheid en commitment, om situaties uit het verleden te voorkomen.

Het bestuur op afstand wordt een college van bestuur met een tweehoofdig management. Het management moet verantwoording afleggen aan de RvT. De verantwoordelijkheid komt nog lager in de organisatie te liggen en de lijnen worden korter. Met het nieuwe model wordt de rol van de schooldirecteuren groter. Het moet de dialoog tussen directeuren en leerkrachten bevorderen, zodat medewerkers blijven leren en

verbeteren. Tevens streeft het bestuur naar diversiteit binnen het bestuur en op de werkvloer. Op die manier probeert het bestuur de discussie op gang te brengen tussen de medewerkers, waardoor er een lerende cultuur ontstaat.

5.2.14 Case 14

Algemeen

De veertiende case is een meerpitter met elf scholen in de provincie Overijssel. Één van de elf scholen is een school voor speciaal onderwijs. De denominatie van het schoolbestuur is algemeen-bijzonder. De rechtsvorm is een stichting. In het bestuur zitten geen ouders. De bestuurder zegt hierover: *ouders kunnen veel te betrokken raken bij het onderwijs door het eigen kind. Daarom kiezen wij voor professionele bestuurders, die geselecteerd worden op basis van competenties* (Respondent N). Het bestuur bestaat uit één bestuurder. Er is intern toezicht. De bestuursstijl die het schoolbestuur hanteert is uitvoerend schoolbestuur: het (dagelijks) bestuur houdt zich bezig met beleidsvoorbereiding, schrijft beleidsstukken en voert (delen van) het beleid uit samen met het bovenschools management en/of directie. Het bestuursmodel dat het schoolbestuur hanteert is het RvT-model. Er is een organieke scheiding van bestuur en intern toezicht door de instelling van een college of raad van bestuur en een RvT. De controle op de bestuurder vindt plaats door de RvT. De RvT beoordeelt de bestuurder door middel van targets en het houden van enquêtes onder de medewerkers. De bestuurder stelt de targets, bijvoorbeeld over de financiën, en legt vervolgens verantwoording af. De RvT bestaat uit ouders. In de RvT wordt niet gestreefd naar een evenredige man/vrouw verdeling.

De bestuurder is voorheen directeur van een school geweest, heeft lesgegeven in het hoger beroeps onderwijs (HBO) en op een universiteit. De bovenschools bestuurder is op dit moment twee jaar bestuurder en vindt dat mensen maximaal zes jaar op eenzelfde positie kunnen zitten.

Kwaliteit

De bestuurder stelt het kwaliteitsniveau gelijk aan de eisen van de IvhO. Er wordt gewerkt volgens de kwaliteitsladder. Dat wil zeggen, dat de sociaal-emotionele ontwikkeling een belangrijke rol speelt. Het bestuur ziet kwaliteit als 'jezelf kunnen identificeren met een merk'. De bestuurder zegt hierover: *een merk biedt kansen. Wij gaan nu meer aan marketing activiteiten doen om positiever in beeld te komen. Wij krijgen met krimp te maken en de leerlingen komen niet zomaar naar ons toe. Daarvoor moet het imago veranderen* (Respondent N). De bestuurder stelt in samenspraak met de directeuren het strategisch beleidsplan op. Binnen het strategisch beleidsplan heeft iedere school haar eigen doelen, de zogenoemde 'ondernemersplannen'. De bestuurder zegt hierover: *in de ondernemersplannen moeten doelen staan als missie, visie en doelstellingen. In een bedrijf wil je ook weten waar je over vijf jaar staat. Dat willen we nu ook weten* (Respondent N). Binnen een bedrijf zijn er kansen en bedreigingen. De bestuurder vindt dat je kansen moet zien en moet benutten. Daarbij spelen PR en marketingactiviteiten een belangrijke rol en kunnen die ondersteuning bieden.

Tot slot vindt de bestuurder dat de mensen belangrijk zijn voor de kwaliteit van de school. Als mensen niet passen binnen de organisatie, dan moeten ze zich aanpassen of worden ontslagen. De bestuurder zegt hierover: *soms passen mensen niet binnen de organisatie en dan moet je mensen ontslaan, zodat je beide verder kunt, ook dat is een kwaliteit* (Respondent N).

Kwaliteitszorgsysteem

Binnen de organisatie werkt men met het LVS en het EWS. Wanneer het LVS of EWS er reden toe geven, gaat het bestuur een gesprek aan met de directeur. Er wordt een plan van aanpak opgesteld en deze wordt later geëvalueerd, om te achterhalen of de interventie heeft gewerkt.

De organisatie is bezig om de interne processen beter op orde te brengen. Er is binnen de organisatie een medewerker aangesteld, die gericht is op personeelsbeleid. Er vinden nu functionerings- en beoordelingsgesprekken plaats binnen de gehele organisatie. Docenten werken mee aan de kwaliteit via een POP. De managementvergaderingen dienen als input om te kijken hoe ver de organisatie is met het voorafgestelde beleid. Het verbeteren van deze processen heeft als doel om een professionele cultuur te ontwikkelen.

De organisatie heeft een personeelsprofiel, waarin staat beschreven wat er verwacht wordt van de medewerkers. Iedere school heeft een kwaliteitsplan, daarin staan de kaders die voortkomen uit het strategisch beleidsplan. De bestuurder zegt hierover: *scholen zijn autonoom in het invullen van de kaders, maar ze moeten wel binnen de gestelde kaders blijven* (Respondent N). Een samenwerkende cultuur is hierbij van belang en de samenwerking wordt gezien als een belangrijk kwaliteitsinstrument.

De directeuren worden beoordeeld aan de hand van targets/beoordelingscriteria. Wanneer een directeur moeite heeft met bepaalde zaken, dan wordt hij/zij ondersteund door het bestuur door middel van het aanstellen van een coach.

Omgeving

De bestuurder krijgt informatie over de organisatie vanuit verschillende lagen. De bestuurder ontvangt input vanuit de MR, directeuren en leraren. Door de input van verschillende actoren ontvangt de bestuurder 360 graden feedback. Ouders zijn van belang voor de organisatie. Ze worden serieus genomen binnen de organisatie, maar tegelijkertijd vindt het bestuur dat er grenzen zijn. De bestuurder zegt hierover: *ouders mogen meepraten via de MR. Echter hebben ouders vaak niet de kennis en niet het netwerk als dat wij hebben. In het verleden hebben ouders teveel verkeerde keuzen gemaakt en dat kan funest zijn voor de organisatie. Dat willen we nu vermijden. Daarom zijn de ouders afgebakend in de MR* (Respondent N).

Scholen uit de omgeving ervaren het als positief dat de stichting een meerpitter is. Een grote stichting kan stabiliteit bieden, dat wil zeggen meer overkoepelende steun, duidelijke lijnen en een goede structuur. Het bestuur licht toe: *als er problemen zijn, kunnen directeuren terugvallen op collega directeuren van andere scholen of het bovenschools management* (Respondent N).

De denominatie algemeen-bijzonder leidt nog weleens tot frictie met de IvhO. De bestuurder zegt hierover: *de Inspectie kijkt alleen naar resultaten, terwijl het in onze visie gaat om sociaal emotionele ontwikkeling van het kind en dat is moeilijk meetbaar* (Respondent N).

Bestuur en sturing

Sturing wordt omschreven als het leidinggeven zonder dat mensen het idee hebben dat ze gestuurd worden. De bestuurder geeft via het strategisch beleidsplan de kaders. Het is aan de schooldirecteuren om verdere invulling te geven aan deze kaders. De bestuurder gaat regelmatig alle scholen langs. De bestuurder wil zichtbaar zijn voor iedereen, zonder te veel op de voorgrond te treden. Eens per maand vindt het DO plaats, waarin onder andere de financiën worden besproken. Tevens worden er afspraken gemaakt met de directeuren. Dit leidt wel tot verwachtingen bij de bestuurder.

De bestuurder merkt dat hij meer invloed op het onderwijs heeft dan verwacht. De bestuurder zegt hierover: *ik kan van bovenaf aansturen en veranderingen doorvoeren. De interventies zie ik terug in de resultaten die de leerlingen behalen* (Respondent N). Binnen het DO hanteert de bestuurder een vergadermethodiek, om de tijdsduur van de vergaderingen te controleren. De bestuurder wil dat mensen niet vermoeid naar huis gaan, maar geïnspireerd. De bestuurder zegt hierover: *een vergadering moet geen energie kosten, maar juist energie opleveren* (Respondent N).

Voordat de IvhO op één van de scholen langs komt, gaat de bestuurder de scholen langs. De bestuurder wil de IvhO een stap voor zijn en doet een eigen inspectie. Uit deze

inspectie volgt een gesprek met de directeur en worden aandachtspunten besproken. De bestuurder verwacht terugkoppeling van de directeur als de zaken zijn aangepakt.

De bestuurder ziet zichzelf als een meerwaarde voor de organisatie. Om snel te anticiperen wil de bestuurder alles tot in detail weten. Door zijn gezicht te laten zien in alle lagen van de organisatie, probeert hij de juiste informatie te verzamelen. De bestuurder zegt hierover: *ik ben er om aan te sturen op het vertrouwen. Mijn motto is dan ook 'vooraan staan bij problemen en achteraan staan wanneer er iets te vieren is'* (Respondent N).

Organisatie

De bestuurder omschrijft de organisatie als professioneel en lerend. De organisatie werkt samen en verandert continu. De bestuurder werkt niet alleen samen met andere Vrije Scholen, maar ook met bijvoorbeeld katholieke scholen.

De bestuurder staat open voor feedback uit de omgeving. Volgens de bestuurder was dat vroeger anders, omdat de resultaten beneden niveau waren. De bestuurder probeert nu allerlei zaken te monitoren. De bestuurder zegt hierover: *ik denk dat wij op sommige zaken als het gaat om kwaliteitsbewaking een stuk verder zijn, dan andere scholen* (Respondent N). De bestuurder gaat vaak in dialoog met collega's om de kennis te delen en eventueel over te nemen. Deze open blik wil de bestuurder behouden.

Als de organisatie wil veranderen, dan moet je weten in welke context de organisatie zich bevindt. De bestuurder vindt het daarom belangrijk om langs de scholen te gaan. Dan ziet de bestuurder wat er gebeurt op de werkvloer. Bovendien komt de bestuurder in contact met de medewerkers. De bestuurder vindt dat de mensen te weinig werken met de visie van het strategisch beleidsplan en daarop spreekt hij de mensen aan. Hierdoor blijven de mensen scherp.

Indien scholen willen veranderen, dan moeten zij meer met elkaar gaan samenwerken. De cultuur van het willen leren van elkaar is nog niet op alle scholen even ver gevorderd, terwijl dat één van de kenmerken is van het vrije onderwijs. De bestuurder wil een vooruitstrevende organisatie zijn, waarin de cultuur heerst dat men elkaar aan kan spreken. In de beleidscyclus blijven Vrije Scholen vaak vastzitten in een fase, bijvoorbeeld: beleidsontwikkeling. De bestuurder zegt dat men vaak blijft staan vanuit een ideaal. De taak van de bestuurder is om die standvastigheid te doorbreken. De bestuurder zegt hierover: *dat kun je doen door de PDCA cyclus, waarbij de bestuurder het proces bewaakt: waar staan we en waar gaan we naartoe? Dat vereist leiderschap van een bestuurder* (Respondent N).

De organisatie wordt vergeleken met een onderneming en zakelijk benaderd. De bestuurder wil aan landelijke PR doen. De bestuurder heeft weleens geopperd om de naam 'vrije onderwijs' te wijzigen, omdat het een negatief imago schetst. De bestuurder zegt hierover: *ik wil positieve PR, maar dat kan niet zonder kwaliteit te leveren* (Respondent N).

5.2.15 Case 15

Algemeen

De vijftiende case is een meerpitter met twintig scholen in de provincie Overijssel. De denominatie van het schoolbestuur is rooms-katholiek. De rechtsvorm is een vereniging. Het bestuur bestaat uit twee bestuurders. In de RvT zitten ouders. De ouders worden geselecteerd op basis van affiniteit met de scholen en op basis van competenties. Het bestuur streeft naar een evenredige man/vrouw verdeling, maar het is geen vereiste. In totaal zijn er vijf stafmedewerkers binnen de organisatie werkzaam. Er is intern toezicht. De bestuursstijl die het schoolbestuur hanteert is uitvoerend schoolbestuur: het (dagelijks) bestuur houdt zich bezig met beleidsvoorbereiding, schrijft beleidsstukken en voert (delen van) het beleid uit samen met het bovenschools management en/of directie. Het bestuursmodel dat het schoolbestuur hanteert is het RvT-model. Er is een organieke scheiding van bestuur en intern toezicht door de instelling van een college of raad van bestuur en een RvT.

Kwaliteit

Het bestuur omschrijft kwaliteit als tweeledig. Aan de ene kant kan kwaliteit omschreven worden als de opbrengsten, die moeten voldoen aan de normen van de IvhO. Aan de andere kant is er het pedagogische klimaat, met de methodiek, waarbij het van belang is dat de leerlingen met plezier naar school gaan. Daarnaast wil het bestuur de identiteit terug zien binnen de organisatie. Hierbij gaat het om de katholieke waarden. Het bestuur wil deze waarden terug laten komen in de schoolplannen, functioneringsgesprekken en in de onderlinge relaties.

Er is binnen het bestuur een discussie gaande over de kwaliteit van het onderwijs. Deze discussie heeft geresulteerd in het feit dat het bestuur eens per jaar gaat kijken naar wat kwaliteit is. Het bestuur zegt hierover: *het is niet zo dat we een school zijn 'waar maar iets wordt gedaan'. We hanteren een visie en dat willen we uitstralen* (Respondent O).

Kwaliteitszorgsysteem

De stichting maakt gebruik van harde en zachte instrumenten. De harde instrumenten zijn de cijfers die voortkomen uit toetsen. Deze worden centraal gemonitord. Naar aanleiding van de uitkomsten vinden er gesprekken plaats met de IB'er en wordt er bepaald welke interventies worden ondernomen. De zachte instrumenten zijn de onderlinge relaties, de identiteit van de organisatie en het werkklimaat. Het zijn moeilijke meetbare aspecten, maar het bestuur probeert het te meten via managementgesprekken. Het bestuur erkent dat het in eerste instantie lastig is om het resultaat te zien van de interventies. Het bestuur zegt hierover: *de effecten van de interventies zie je één tot twee jaar later pas terug. Dan ga je evalueren. Het is een cyclus dat tijd nodig heeft* (Respondent O).

Docenten hebben een portfolio binnen de organisatie. Daarin houden zij een POP en een competentieprofiel bij. Het bestuur doet dit aan de hand van de wet BIO en de SBO competenties. Op deze manier kunnen de leraren zich ontwikkelen.

Omgeving

Ouders zijn de belangrijkste actor uit de omgeving. Via de MR kunnen ouders laten weten wat ze vinden over de dagelijkse gang van zaken binnen de school. Er is geen direct contact tussen ouders en het bestuur. Het bestuur gaat ervan uit dat de directeur passende maatregelen neemt, als er problemen spelen rondom ouders.

Binnen de vereniging zijn er diverse vacatures voor directeuren. De vereniging probeert dit tekort voor nu en in de toekomst op te vangen door interne medewerkers op te leiden. Het bestuur is bezig met een interne kweekvijver, zodat personeelsleden door kunnen stromen in een directiefunctie binnen de organisatie. Het bestuur zegt hierover: *interne medewerkers vinden het belangrijk dat nieuwe directeuren van binnen uit komen en 'krijt aan de vingers hebben'* (Respondent O). De omgeving is dynamisch en anders ten opzichte van twintig jaar geleden.

Bestuur en sturing

De overheid stelt allerlei eisen aan scholen. De bestuurders worden verantwoordelijk gehouden voor de kwaliteit. Dat betekent dat er iemand binnen de organisatie moet zijn die overkoepelend kan denken en handelen. Het bestuur zegt hierover: *het is een cyclus dat wordt doorlopen. Beleid moet je onderhouden, evalueren en terugkoppelen om nieuwe doelen te stellen* (Respondent O).

De directeuren binnen de organisatie zijn in eerste instantie autonoom. Als het misgaat of de organisatie krijgt met overheidsingrijpen te maken, zoals: bezuinigingen of krimp, dan grijpt het bestuur in en stelt het kaders van bovenaf. Directeuren moeten zich binnen de organisatie bezig houden met onderwijskwaliteit. Het bestuur vindt dat directeuren voor tachtig procent bezig moeten zijn met de onderwijskwaliteit en twintig procent met beheer. Het bestuur probeert via gesprekken de directeuren te stimuleren tot verbetering. De directeuren moeten vervolgens de werkvloer aansturen.

Het bestuur wil de komende jaren verder professionaliseren. Volgens het bestuur horen ouders daar niet bij. Het bestuur zegt hierover: *als de IvhO langs komt, dan gaat het om overkoepelende zaken. Bij ouders leeft vaak de gedachte van het eigen kind* (Respondent O). Bovendien staat een school in een complexe omgeving, met stakeholders als: gemeente, DUO en ministeries. Volgens het bestuur hebben professionals kennis van zaken om te handelen in een dergelijke omgeving, en zijn ouders hiervoor niet geschikt.

De sturing binnen de organisatie vindt wisselend plaats. Dit kan vanuit de werkvloer komen, maar tevens kan dit van bovenaf opgelegd worden. De nadruk ligt momenteel op de bezuinigingen. Het bestuur moet zestien fte bezuinigen. Dit wordt van bovenaf opgelegd.

Organisatie

Het bestuur omschrijft de organisatie als een organisatie waar de verantwoordelijkheden zo laag mogelijk worden gelegd, waarbij de leerkrachten zo volledig mogelijk zijn uitgerust. Het bestuur wil niet controlerend te werk gaan, maar juist helpend en faciliterend. Daarbij wil het bestuur zo min mogelijk regels.

De organisatie streeft erna om continu te leren. Echter, het bestuur krijgt vaak te maken met mensen die niet willen leren of veranderen. Dan is het de taak van het bestuur om die mensen te overtuigen. Daarnaast kan het bestuur vaak collectieve zaken regelen, zoals: het onderhoud aan de panden of het aanschaffen van digiborden. Het bestuur zegt hierover: *dan is het goed dat er een bovenschools management is* (Respondent O).

5.2.16 Case 16

Algemeen

De zestiende case is een meerpitter met drieëndertig scholen in de provincie Utrecht. De denominatie van het schoolbestuur is openbaar. De rechtsvorm is een openbare stichting. Het bestuur streeft niet naar een evenredige man/vrouw verdeling binnen het bestuur. Er is intern toezicht. De bestuursstijl die het schoolbestuur hanteert is uitvoerend schoolbestuur: het (dagelijks) bestuur houdt zich bezig met beleidsvoorbereiding, schrijft beleidsstukken en voert (delen van) het beleid uit samen met het bovenschools management en/of directie. Het bestuursmodel dat het schoolbestuur hanteert is het RvT-model. Er is een organieke scheiding van bestuur en intern toezicht door de instelling van een college of raad van bestuur en een RvT. In de RvT zitten ouders. Het bestuur probeert met zo'n klein mogelijke staf te werken en op die manier de verantwoording zo laag mogelijk in de organisatie te leggen. De voorzitter van het bestuur heeft zelf voor de klas gestaan, is beleidsmedewerker geweest en bovenschools directeur. Binnen de organisatie werken duizend mensen.

Kwaliteit

Kwaliteit is het behalen van goede resultaten van het kind. Het bestuur heeft als doel het potentieel van het kind te maximaliseren. Het bestuur zegt hierover: *het proces van het kind is daarvan van groot belang. Je moet daarvoor een geschikt pedagogisch klimaat ontwikkelen* (Respondent P). Binnen de stichting wordt het koersplan gevolgd. Het koersplan dient richting te geven voor de scholen. De invulling van het koersplan is geheel vrij. Op bovenschools niveau worden alleen de grote topics geregeld, zoals: het bewaken van de kwaliteit en het onderhoud aan de onderwijsgebouwen.

Om de kwaliteit te ordenen wordt het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK) model gebruikt. Het INK model is een model om zelfevaluatie uit te voeren met betrekking tot verschillende dimensies, zoals strategie en beleid en het management van de organisatie. De afzonderlijke kwadranten van dit model worden getoetst aan afzonderlijke kwaliteitsinstrumenten. Het bestuur zegt hierover: *al deze kwadranten zijn zo ingericht dat het onderwijs en het kind centraal staat* (Respondent P). Kwaliteit bestaat uit meerdere facetten, zoals: de leraren, een goede huisvesting, status van de financiën. Het bestuur zegt hierover: *het is altijd zoeken met de directeuren naar de balans wat regelen we bovenschools en wat wordt er op de scholen zelf geregeld* (Respondent P).

Kwaliteitszorgsysteem

De organisatie maakt gebruik van verschillende kwaliteitsinstrumenten, zoals: tevredenheidsonderzoeken onder ouders, kinderen en leerkrachten. De onderzoeken zijn op elkaar afgestemd, zodat de resultaten met elkaar vergeleken kunnen worden. De organisatie maakt gebruik van zelfevaluaties. Het bestuur doelt hiermee op het vergelijken van de harde resultaten, de kengetallen, met de norm die wordt gesteld door de IvhO. De organisatie maakt geen gebruik van het EWS. Hierover zegt het bestuur: *als bestuur vinden wij het belangrijk dat scholen zich ook naar buiten keren, en niet alleen gefocust zijn op de interne organisatie.*

Er worden twee keer per jaar schoolbezoeken gepland en er wordt contact onderhouden met de GMR. De tevredenheidsonderzoeken worden in alle lagen in de organisatie uitgevoerd. In de tevredenheidsonderzoeken is er overlap in vragen, zodat de resultaten naast elkaar kunnen worden gelegd.

Omgeving

De ouders maken een belangrijk deel uit van de omgeving. Het bestuur ziet de ouders als een serieuze partner met een belangrijke mening. Wanneer er problemen zijn met de ouders, vindt het bestuur het belangrijk om door te vragen, zodat de kern van het probleem zichtbaar wordt.

De RvT maakt deel uit van de omgeving. De RvT fungeert als gesprekspartner. De RvT bestaat uit allerlei mensen, die geselecteerd zijn op basis van competenties en op basis van de branche waarin zij werkzaam zijn. De RvT heeft een aantal beoordelingscriteria waaraan het bestuur moet voldoen. Het bestuur legt uit dat er al eerder een RvT was. Echter, deze RvT stond binnen de organisatie. Het bestuur zegt hierover: *wij willen nu geen mensen uit het onderwijs. We willen dat de mensen in de RvT 'out of the box' denken* (Respondent P).

De organisatie heeft te maken met veel scholen in achterstandswijken, waarbij de ouders vaak niet of laag zijn opgeleid en de Nederlandse taal nog niet machtig zijn. Het bestuur speelt hierop in door de normen niet te hoog te leggen. Bovendien probeert de organisatie ouders te stimuleren om de kinderen te ondersteunen en ze te helpen. Zo probeert de school een optimale situatie voor het kind te creëren.

Cultuur is een ander aspect in de omgeving binnen de school. Een cultuur binnen scholen is lastig te veranderen. Het bestuur houdt zich vast aan de systeemtheorie en vindt dat alles binnen de organisatie in balans moet zijn. Wanneer mensen vast zitten in ideeën is het de taak aan het bestuur om de cultuur te doorbreken.

In de omgeving moet er constant gekeken worden naar de creatie van de optimale condities voor het kind. Om dat te bereiken moet er veel samengewerkt worden met organisaties uit de omgeving, zoals: jeugdzorg of welzijnszorg.

Bestuur en sturing

Het bovenschools management geeft direct leiding aan de drieëndertig directeuren. Er is bewust gekozen voor deze opzet, om de lijnen kort te houden. Dit resulteert in een laagdrempelig contact tussen directeuren en het bovenschools management.

Sturing omschrijft de organisatie als alles wat je benoemd om mensen te betrekken. Sturing kan plaatsvinden door rekening te houden met de omstandigheden en te faciliteren. Het bestuur zegt hierover: *in de cyclus, waarin de doelen worden aangegeven en het beleid wordt uitgevoerd, is de evaluatie van groot belang. Vanuit evaluaties kan gestuurd worden en kan beoordeling plaats vinden* (Respondent P). Het beleid binnen de organisatie krijgt mede vorm door verschillende werkgroepen. In de werkgroepen kunnen zowel directeuren als docenten zitten. Vanuit de werkgroepen komt nog weleens kritiek, bijvoorbeeld: over de haalbaarheid van beleid.

Op bovenschools niveau worden de afspraken met de omgeving gemaakt, zoals: jeugdzorg en de gemeente. Het bestuur faciliteert op de hoofdlijnen en vervolgens wordt het

beleid in de organisatie in gezet. De meerwaarde van het bovenschools management is, dat iedereen zijn of haar werk goed kan doen. Het bestuur wil een organisatie creëren, waarin leerkrachten en directeuren het werk optimaal kunnen uitvoeren. Het bestuur zegt hierover: *het bestuur en het bovenschools management kan zich bezig houden met de hoofdzaken, zoals: de samenwerking met de gemeente, jeugdzorg en wijkzorg. Zij beschikken over meer specialistische kennis, waardoor zij eenvoudiger contacten kunnen leggen, terwijl de leerkrachten en de directeuren met de werkvloer bezig kunnen zijn* (Respondent P).

Organisatie

Het bestuur omschrijft de organisatie als lerend. Het bestuur streeft naar een organisatie met een open cultuur. Ze willen transparant zijn naar de omgeving en een organisatie zijn, waar men zich intern blijft ontwikkelen. Het bestuur zegt hierover: *we proberen dit te doen door de leerkrachten en directeuren met elkaar in gesprek te laten gaan* (Respondent P).

Het bovenschools management wil de directeuren ontzorgen, zodat zij zich volledig kunnen focussen op de kwaliteit van het onderwijs.

De organisatiecultuur moet veel meer naar een lerende sfeer toe. Het bestuur is van mening dat men open moet staan voor leren, wil men zich professioneel kunnen gedragen. Het bestuur zegt hierover: *leerkrachten moeten bij elkaar de klas in kunnen stappen om te leren van elkaar. Dat is niet zo vanzelfsprekend in het onderwijs. De organisatiecultuur is daarin het startpunt* (Respondent P).

Er wordt veel geïnvesteerd in leerkrachten en de directeuren. Het bestuur legt uit dat er veel gesprekken worden gevoerd door de directie met de leerkrachten. Deze gesprekscyclus bestaat uit een beoordelingsgesprek en een functioneringsgesprek. Gezamenlijk geven zij de input voor de POP. Het bestuur zegt hierover: *dit is must voor de organisatie, omdat we op deze manier het leren blijven stimuleren* (Respondent P). Het bestuur streeft niet naar excellente leerkrachten, want dan krijg je leerkrachten die op de korte termijn denken.

5.2.17 Case 17

Algemeen

De zeventiende case is een meerpitter met dertien scholen in de provincie Gelderland. De denominatie van het schoolbestuur is rooms-katholiek. De rechtsvorm is een stichting. Het bestuur is het oudste bestuur van Nederland. Het bestuur bestaat uit zeven bestuursleden. Er is intern toezicht. De bestuursstijl die het schoolbestuur hanteert is uitvoerend schoolbestuur: het (dagelijks) bestuur houdt zich bezig met beleidsvoorbereiding, schrijft beleidsstukken en voert (delen van) het beleid uit samen met het bovenschools management en/of directie. Het bestuursmodel dat het schoolbestuur hanteert is het RvT-model. Er is een organieke scheiding van bestuur en intern toezicht door de instelling van een college of raad van bestuur en een RvT. In de RvT zitten ouders. Er wordt gestreefd naar een bestuur, waarin de kinderen op de school breed vertegenwoordigd zijn. Een evenredige man/vrouw verdeling is geen vereiste.

Kwaliteit

Het bestuur omschrijft kwaliteit als inhoud en richting geven aan het kind. Het bestuur probeert de lat hoog te leggen voor de kinderen, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillen tussen de kinderen. De talenten worden optimaal benut. Het bestuur maakt gebruik van 'start denken', waarbij wordt gekeken naar het potentieel van het kind. Het bestuur zegt hierover: *we kijken niet naar de output, zoals zoveel scholen, maar naar de throughput. Je moet weten wat er tussen de input en de output zit. Dat geeft de kwaliteit van het onderwijs aan* (Respondent Q). Daarnaast wil de stichting onderwijs aanbieden op maat. De leerkrachten zijn van belang om de kwaliteit te bieden. Het bestuur is van mening dat leerkrachten intrinsiek gemotiveerd moeten zijn om zich volledig in te kunnen zetten voor het onderwijs van het kind.

Kwaliteitszorgsysteem

De stichting waarborgt de kwaliteit onder andere door de Kwaliteit in Kaart (KIK) kaarten. De KIK kaarten vormen de beschrijving van de kwaliteit binnen de organisatie. Echter, volgens het bestuur vind je de echte kwaliteit terug in de klas. Het LVS zorgt ervoor dat er data wordt verzameld, die nodig zijn om tot oordelen te komen. Leerkrachten zorgen voor de kwaliteit binnen de klas. De directeuren houden diverse gesprekken met de leerkrachten. Dit wordt de gesprekscyclus genoemd. Het bestuur legt uit: *je begint met een startgesprek, dat levert een POP op. Vervolgens is er een voortgangsgesprek en uiteindelijk is er een beoordelingsgesprek* (Respondent Q). Het beoordelingsgesprek vindt plaats met de bovenschools directeur en hij/zij is tevens verantwoordelijk voor de exit gesprekken. De tussentijdse gesprekken worden gevoerd door de directeur. Iedere leerkracht heeft een portfolio. Dat dient als verantwoording en beoordeling. De stichting heeft een interne scholingsacademie. Binnen de academie worden mensen gestimuleerd om zichzelf te verbeteren. Scholing leidt tot de juiste attitude. Binnen de academie worden eigen directeuren opgeleid en IB'ers. Binnen de academie is één persoon verantwoordelijk voor de scholing.

Omgeving

Om de omgeving bij de stichting te betrekken worden er iedere twee jaar tevredenheidsonderzoeken gehouden onder ouders en medewerkers. De resultaten worden vorm gegeven in een eindverslag. Op die manier kunnen de scholen worden vergeleken, en kunnen er conclusies worden getrokken. Dit kan leiden tot interventies specifiek per school, of overkoepelende interventies. Voor de implementatie van de specifieke interventies is de directeur verantwoordelijk.

Bestuur en sturing

De stichting maakt elk jaar een analyse van de organisatie. Ze voeren een SWOT analyse uit. Het bestuur zegt hierover: *sterkte punten zijn onze naam en identiteit. Bedreigingen zijn de krimp en bezuinigingen vanuit de overheid. Professionalisering wordt gezien als kans om intrinsieke motivatie te bevorderen en de goede naam verder uit te bouwen* (Respondent Q).

Sturing binnen de organisatie vindt zowel top-down als bottom-up plaats. De strategische lijnen worden bovenschools uiteengezet en de directeuren moeten hier invulling aan geven (top-down). Daarnaast wordt er van de directeuren verwacht dat zij meedenken in de totstandkoming van het strategisch beleidsplan (bottom-up).

De PDCA cyclus wordt toegepast, omdat het een handvat biedt om onder andere de organisatie aan te sturen. De aansturing vindt plaats door de bovenschools directeur. Het bestuur zegt hierover: *de bovenschools directeur is de dirigent van het orkest. Samen maakt men de muziek en de muziek is mede bepalend voor de kwaliteit, klank en toonsoort* (Respondent Q).

De RvT is berust met het toezicht en de controle. De leden van de RvT komen uit verschillende maatschappelijke geledingen. Binnen de RvT heeft ieder lid zijn eigen taak/rol. Een duidelijke taakverdeling zorgt ervoor dat men elkaar niet in de weg zit.

Organisatie

Het bestuur omschrijft de school als een moderne onderwijsorganisatie. Het bestuur probeert een veilige leeromgeving te creëren en vernieuwend te zijn. Het bestuur wil een verbinding zijn met de samenleving. Het bestuur zegt hierover: *dit proberen we door de dialoog aan te gaan met alle betrokkenen. De bovenschools directeur probeert elke dag een school te bezoeken en komt zodoende op de werkvloer. Het is belangrijk om te zien en te proeven wat er leeft op de school* (Respondent Q).

De stichting wil een lerende organisatie zijn. Wanneer docenten bij elkaar in de klas gaan kijken en elkaar inspireren, ontstaat er een lerende cultuur. Op deze wijze probeert het bestuur de kwaliteit te verbeteren. Het bestuur merkt dat dit niet vanzelfsprekend is, maar is

van mening dat medewerkers mee moeten met deze stroom. Het bestuur verlangt daarbij intrinsieke motivatie van haar medewerkers.

De directeuren vervullen een belangrijke taak binnen de stichting. De directeuren geven invulling aan de geschetste kaders van het strategisch beleidsplan. Het bestuur zegt hierover: *wij zijn voor een groot deel afhankelijk van de directeuren binnen de scholen. De directeuren moeten de ingezette lijn van het strategisch beleidsplan doorzetten* (Respondent Q). Indien directeuren het niet eens zijn met het beleid of problemen ondervinden, dan kunnen zij terecht bij de bovenschools directeur. Gezamenlijk kijken zij naar de beste manier om het probleem op te lossen.

Er zijn directeuren die van binnen de organisatie komen, maar ook directeuren die van buiten komen. Het bestuur hecht er waarde aan als directeuren ervaring hebben als leraar. Het bestuur zegt hierover: *we hechten er waarde aan als de directeur krijgt aan de vingers heeft gehad, omdat hij dan de taal van de school spreekt* (Respondent Q).

5.3 Conclusie

Voorafgaand aan de daadwerkelijke vergelijkende analyse van de verschillende cases is er een aantal opmerkingen te maken over opvallende uitkomsten uit de verschillende cases. Ten eerste zien we dat het begrip kwaliteit door de schoolbesturen op uiteenlopende wijze beschreven wordt. Een ander opvallend punt is dat veel schoolbesturen kwaliteitszorgsystemen ervaren als extra werkdruk en bureaucratie. Ten derde wordt over de rol van de ouders verschillend gedacht. Enerzijds ervaren schoolbesturen ouders als mondig en bemoeizuchtig. Anderzijds wordt de inbreng van ouders gewaardeerd, omdat schoolbesturen beter in kunnen spelen op de wensen van de ouders. De overige actoren worden door de schoolbesturen als onbelangrijk ervaren, omdat de interne processen belangrijker zijn. Ten vijfde de percepties op een professionele en/of lerende organisatie lopen uiteen. Ten zesde lijken schoolbesturen die het RvT-model niet hanteren niet rolvast te zijn in de bestuursstijl. Tot slot is het opvallend, dat er weinig door het schoolbestuur wordt gediscussieerd over kwaliteit. In het volgende hoofdstuk worden deze opvallende zaken uitgebreider geanalyseerd.

6. Analyse

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de resultaten uit de empirie per casus beschreven. In dit hoofdstuk worden de resultaten geanalyseerd. De belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen uit de empirie worden aangehaald. De gegevens die bij de verschillende schoolbesturen zijn verzameld, zijn geordend aan de hand van zes thema's. In paragraaf 6.2 wordt het bestuursmodel behandeld. In paragraaf 6.3 wordt het thema kwaliteit uitgewerkt. In paragraaf 6.4 wordt het kwaliteitszorgsysteem geanalyseerd. In paragraaf 6.5 wordt de omgeving besproken. In paragraaf 6.6 wordt het bestuur en sturing uitgewerkt. In paragraaf 6.7 wordt de organisatie uiteengezet. Tot slot wordt het hoofdstuk afgesloten met de conclusie in paragraaf 6.8.

6.2 Het bestuursmodel

Op basis van de geselecteerde cases komen in de empirie verschillende bestuursmodellen voor. Er zijn besturende besturen en toezichthoudende besturen. De bestuursmodellen leiden tot verschillen tussen schoolbesturen. Schoolbesturen die een toezichthoudende bestuursstijl hanteren, leunen meer op de directie, dan schoolbesturen die een uitvoerende bestuursstijl hebben. Bovendien is er een aantal schoolbesturen, ongeacht het bestuursmodel, dat stelt dat ze toezichthouder zijn terwijl dat niet formeel is vastgelegd.

Schoolbesturen die het RvT-model hanteren lijken door de scheiding van intern toezicht en het bestuurlijk handelen de rolvastheid van het bestuur beter inzichtelijk te hebben, dan schoolbesturen die gebruik maken van een ander bestuursmodel. Echter willen schoolbestuurders ongeacht het bestuursmodel nog wel eens op de stoel van de directie gaan zitten, omdat schoolbestuurders vinden dat interventies te lang duren.

Schoolbesturen hebben nauwelijks discussies over de kwaliteit van het onderwijs (zie paragraaf 6.3). In een besturend bestuursstijl houdt het schoolbestuur zich veelal bezig met de dagelijkse gang van zaken en wordt de nadruk gelegd op de interne processen. In een toezichthoudende bestuursstijl ervaren schoolbesturen dat ze te ver van de werkvloer afstaan, waarbij de directie of bovenschools management teveel vrijheden geniet, waardoor het schoolbestuur onvoldoende zicht heeft op het dagelijks functioneren. Schoolbesturen lossen dit op door kritische vragen te stellen aan de dagelijkse leiding en advies te geven aan de hand van het strategisch beleidsplan. Echter ontstaat er een afhoudende houding van het schoolbestuur. Het schoolbestuur probeert de afwachtende houding tegen te gaan door zich als bestuur meer te laten zien op de werkvloer, door scholen te bezoeken.

6.3 Kwaliteit

Kwaliteit is volgens elf schoolbesturen het resultaat wat het kind behaalt via de toetsmomenten. Die visie sluit aan bij de methode die de IvHO hanteert om tot kwaliteit van het primair onderwijs te komen. Daarnaast vinden de schoolbesturen dat kwaliteit het beste voor het kind moet zijn, waarbij er niet alleen gekeken dient te worden naar de resultaten, maar ook naar de optimale ontwikkeling van het kind. De docenten zijn de bepalende factor om de kwaliteit te kunnen waarborgen. Opmerkelijk is dat schoolbesturen stellen, dat kwaliteit meer is dan het resultaat: de ontwikkeling van het kind is even belangrijk. Tegelijkertijd geven de schoolbesturen aan, dat er juist op resultaat gestuurd wordt om tot kwaliteit te komen. Daarbij zijn, volgens de schoolbesturen, de juiste faciliteiten een vereiste om tot kwaliteit (resultaat) te komen. Opvallend is te noemen, dat er niet of nauwelijks binnen het schoolbestuur wordt gediscussieerd over de kwaliteit van het onderwijs. Als er discussies zijn binnen het schoolbestuur, dan gaan de discussies veelal over, hoe het beleid gevoerd dient te worden, waarbij de leerkracht of de directeur verantwoordelijk gehouden, omdat zij moeilijk of niet kunnen en/of willen veranderen.

6.4 Kwaliteitszorgsysteem

Schoolbesturen kunnen op verschillende manieren de kwaliteit monitoren. Drie schoolbesturen maken gebruik van het EWS systeem. Er zijn vijf schoolbesturen die werken met kwaliteitskaarten. Er zijn diverse schoolbesturen die gebruik maken van een LVS. Opmerkelijk te noemen is dat er vijf schoolbesturen zijn, die de resultaten van de leerlingen uit toetsen als kwaliteitszorg zien. Diverse schoolbesturen stellen dat handelingsplannen en het LVS voldoende kwaliteitsinstrumenten zijn.

De percepties van schoolbesturen over het nut en gebruik van kwaliteitszorg lopen uiteen. Er zijn diverse schoolbesturen die het belang inzien van kwaliteitszorg, omdat de schoolbesturen aan de hand van uitkomsten de onderwijsinstelling kunnen aansturen. Daartegenover stellen diverse schoolbesturen dat kwaliteitszorg belangrijk is, maar niet het belangrijkste. Enkele schoolbesturen stellen dat kwaliteitszorg niet het enige is om de kwaliteit van het onderwijs inzichtelijk te maken. Diverse schoolbesturen willen niet meerdere kwaliteitsinstrumenten inzetten, want dat leidt tot meer bureaucratie en leraren hebben het al druk genoeg. Daarnaast stellen diverse schoolbesturen dat zij geen EWS willen. Het wordt door diverse respondenten aangeduid als 'dashboard' en dat is volgens de respondenten niet de manier om inzicht te krijgen, en te sturen op de kwaliteit.

Van de zeventien cases erkennen zeven schoolbesturen dat de kwaliteitsinstrumenten niet optimaal worden ingezet. Schoolbesturen stellen dat de lat te laag wordt gelegd om resultaat te behalen met de leerlingen. Daarnaast stellen de respondenten dat er veel meer zit in de leerlingen. Echter worden de doelstellingen niet of nauwelijks bijgesteld. Eén schoolbestuur stelt dat zij geen kwaliteitsinstrument heeft. Deze meerpitter wordt door IvHO als zwak beoordeeld.

Schoolbesturen houden diverse tevredenheidsonderzoeken onder ouders en medewerkers. In vier cases wordt er een leerlingtevredenheidsonderzoek gehouden. Een aantal schoolbesturen geeft aan een leerlingtevredenheidsonderzoek te willen doen, maar weet niet hoe. De wijze waarop verschillende tevredenheidsonderzoeken worden gehouden varieert. Schoolbesturen van verschillende meerpitters houden oudertevredenheidsonderzoeken eens in de vier jaar. Terwijl individuele scholen binnen de meerpitters om de twee jaar ouderonderzoeken houden. Het verschil in het onderzoek wordt verklaard doordat scholen een schoolspecifiek onderzoek houden, terwijl het schoolbestuur een overkoepeld onderzoek houdt. Eén schoolbestuur houdt een leerlingtevredenheidsonderzoek via gezichtsexpressie.

In twaalf cases hebben docenten een POP en/of een competentieprofiel. De gedachte over een POP lopen binnen de schoolbesturen uiteen. Er zijn schoolbesturen die vinden dat een POP te vrijblijvend is. Daartegenover stellen diverse schoolbesturen dat de docent essentieel is en een POP zorgt ervoor dat docenten kunnen worden beoordeeld en eventueel aangestuurd. In negen cases wordt aangegeven, dat er eens in de twee jaar een functioneringsgesprek en/of een beoordelingsgesprek wordt gehouden. Sommige schoolbesturen geven aan dat het niet altijd lukt om deze gesprekken te houden. Diverse schoolbesturen stellen dat de directeur verantwoordelijk is voor de kwaliteitszorg en voor de gesprekken met de docenten. Het is volgens de schoolbesturen een kwestie van vertrouwen dat de gesprekken daadwerkelijk plaatsvinden.

Schoolbesturen stellen dat interventies pas na twee jaar terug zijn te zien binnen de school. Dan is volgens het schoolbestuur het moment om te gaan evalueren. Evaluatie kan aan de hand van de PDCA cyclus (de check fase). Dat is een continu proces. Bovendien blijkt uit de beleidsnoties en de theorie dat schoolbesturen evaluatie nodig hebben om te leren en te verbeteren (Inspectie van het Onderwijs, 2011). Schoolbesturen zeggen dat evaluatie belangrijk is, maar het lijkt erop dat schoolbesturen niet of nauwelijks evalueren.

De directeur houdt via managementrapportages de schoolbesturen op de hoogte over de kwaliteit van het onderwijs. Diverse schoolbesturen grijpen kwaliteitszorg aan, om te sturen op kwaliteit. De directeur is veelal verantwoordelijk voor de kwaliteitszorg. Diverse respondenten van meerpitters geven aan dat een DO op bestuursniveau essentieel is, omdat

de kwaliteit inzichtelijk wordt, doordat het bestuur (afhankelijk van het bestuursmodel) de directeur bevroegd. Tegelijkertijd stellen diverse respondenten, dat directeuren niet organisatie overstijgend kunnen en/of willen denken. Met als gevolg dat directeuren veelal vanuit eigenbelang denken en handelen.

6.5 Omgeving

De ouders zijn volgens de schoolbesturen de belangrijkste stakeholders van de school. Schoolbesturen ervaren dat de omgeving verandert en zien dat als een positieve ontwikkeling. Ouders laten zich meer horen en de onderwijsinstelling moet daarop inspelen. Echter vindt meer dan de helft van de schoolbesturen het mondig worden van de ouders een negatieve ontwikkeling. Ouders denken vaak dat ze weten wat de school moet doen om de kwaliteit te verbeteren, terwijl de schoolbesturen zich afvragen of ouders wel daadwerkelijk weten wat het kind wil. Het leidt ertoe dat de ouders op de plek van de docent of schoolbestuurder gaan zitten. Daarnaast zijn er verschillende schoolbesturen die stellen, dat ouders zich alleen laten horen als er wat mis is. Ouders kunnen in de MR/GMR zitting nemen. Echter vinden schoolbesturen dit een lastig orgaan, omdat er vanuit eigen perspectief wordt gekeken, waarbij de ouders te weinig kennis hebben, veelal vanuit eigen belang redeneren en geen verantwoordelijkheid nemen.

Er zijn diverse schoolbesturen die vinden dat het onderwijs teveel naar binnen is gekeerd, maar zich vervolgens weinig richten op de omgeving. Schoolbesturen vinden de omgeving minder van belang en focussen zich er niet of nauwelijks op. Diverse respondenten stellen, dat je wel moet luisteren naar de omgeving, maar niet alles moet willen aanpassen. De interne processen zijn belangrijker, terwijl in beleidsnotities ervan wordt uitgegaan dat schoolbesturen door middel van zelfregulering de kwaliteit van het onderwijs aan kunnen passen door de feedback die zij ontvangen vanuit de omgeving (Inspectie van het Onderwijs, 2011). Drie scholen kijken of er meer samengewerkt kan worden met overige actoren, zoals: jeugdzorg en overige schoolbesturen van andere denominaties, maar de betreffende schoolbesturen stellen tegelijkertijd niet goed te weten hoe om te gaan met de omgeving. De gemeente wordt in vier cases genoemd, waarbij de scholen de gemeente zien als subsidieverstrekker.

Het imago van de school wordt door de meerderheid van de schoolbesturen belangrijk gevonden. Het schoolbestuur stelt daarbij dat de schooldirecteur verantwoordelijk is voor de omgeving en het imago. Respondenten stellen, dat directeuren de problemen moeten oplossen met ouders. Als dat niet lukt, dan kan het worden besproken in een directiebestuur. De directeur moet het bestuur op de hoogte houden van de uitkomsten met de ouders. Hierdoor is de directeur de verbindende schakel tussen het bestuur en de werkvloer.

6.6 Bestuur en sturing

Uit de empirische resultaten blijkt dat alle schoolbesturen ongeacht het bestuursmodel zich laten informeren door de bovenschools manager of directeur (afhankelijk van de structuur van de onderwijsinstelling: éénpitter of meerpitter). De aansturing van de onderwijsinstelling verloopt via de bovenschools manager, die vervolgens de directeur(en) aanstuurt. Een toezichthoudend schoolbestuur wordt geïnformeerd over de dagelijkse gang van zaken via managementrapportages. Dit kan per schoolbestuur variëren van eens per maand of eens per kwartaal. Een uitvoerend schoolbestuur heeft meerdere informele contacten met de werkvloer, maar ook zij worden in de meeste gevallen op de hoogte gehouden via managementrapportages door de directie. Uitvoerende schoolbesturen willen de directie niet passeren.

De directeuren zijn verantwoordelijk voor de scholen. Indien er problemen zijn, dan verwacht het schoolbestuur dat de directeur het probleem zelf gaat oplossen. In eerste instantie wordt het schoolbestuur dat stuurt op hoofdlijnen hiervan niet op de hoogte gebracht. Indien de directeur er niet uitkomt, dan kan de directeur het probleem met het

bovenschools management bespreken, waarop het schoolbestuur wel wordt ingelicht. Een uitvoerend schoolbestuur lost in de meeste gevallen problemen op de werkvloer in samenspraak met de directie op. Echter, ongeacht het bestuursmodel stellen, schoolbesturen dat de directeur eerst met een plan van aanpak moet komen, waar de directeur zelf verantwoordelijk voor is. Opdat er een passende interventie wordt opgesteld. Opvallend is dat verschillende schoolbesturen in eerste instantie terughoudend zijn als er problemen voordoen. Daarbij zijn de directeuren autonoom in het handelen. De directie werkt op basis van vertrouwen. Wanneer het mis gaat, dan grijpt het bovenschools management en vervolgens het schoolbestuur in. Het schoolbestuur stelt in eerste instantie aan de directeur of het bovenschools management kritische vragen. Vervolgens gaan de directeuren en/of het bovenschools management aan de slag met de vragen en wordt het schoolbestuur geïnformeerd via gesprekken en/of rapportages. Indien er interventies worden voorgesteld om te implementeren, dan vertrouwt het schoolbestuur op het bovenschools management en/of de directeur.

De aansturing van de organisatie vindt in meerdere gevallen plaats aan de hand van de doelstellingen uit het strategisch beleidsplan. Schoolbesturen ervaren het als prettig om terug te kunnen koppelen naar het strategisch beleidsplan. De meerderheid van de schoolbesturen geeft aan, dat directeuren daardoor eenvoudiger te overtuigen zijn. De schoolbesturen stellen dat de aansturing in de meeste gevallen een mix is van top-down en bottom-up sturing. Echter, in de empirie worden nauwelijks voorbeelden genoemd van bottom-up aansturing en lijken schoolbesturen zich in meerdere gevallen tegen te spreken. Het schoolbestuur stelt in samenspraak met de directeuren het strategisch beleidsplan op en vervolgens bewaakt het schoolbestuur de grote lijn. De directeur(en) en het bovenschools management (indien van toepassing) krijgen veelal alle ruimte binnen de gestelde kaders.

In de twee éénpitters komt duidelijk naar voren, dat het schoolbestuur ingrijpt als het niet naar wens gaat van het schoolbestuur. Zij nemen dan het initiatief. Bij de meerpitters wordt de autonomie van de directeur in mindere mate aangetast, omdat er veelal een bovenschools manager tussen zit. Echter houdt de bovenschools manager de zaken veelal strak in de gaten ongeacht het bestuursmodel en de bestuursstijl.

6.7 Organisatie

Uit de empirische resultaten blijkt dat er verschillend wordt gedacht over wat voor soort organisatie de onderwijsinstelling is. Een derde van de schoolbesturen omschrijft zichzelf als een professionele organisatie en geven daarbij verschillende kenmerken aan. Docenten zijn belangrijk, maar de resultaten en procedures staan centraal, waarbij de aansturing hiërarchisch verloopt. Twee schoolbesturen omschrijven zichzelf als een eenvoudige organisatie, terwijl de omgeving als dynamisch en complex wordt ervaren. De meerderheid van de schoolbesturen ziet zichzelf als een lerende organisatie. Schoolbesturen die zich typeren als professionele organisatie en lerende organisatie vinden (lerende) cultuur van essentieel belang. Echter, de typologie die schoolbesturen toekennen aan een lerende organisatie is onjuist. Er lijkt hier sprake te zijn van een spraakverwarring, waardoor de term 'lerende organisatie' onterecht wordt gebruikt. Bij navraag blijkt dat een lerende organisatie gerelateerd wordt aan de primaire processen van de school en niet aan de manier van handelen en werken van de personeelsleden zelf en de cultuur binnen de organisatie. Schoolbesturen onderbouwen in de meeste gevallen de stelling van een lerende cultuur met het feit, dat leerkrachten zelf kennis overdragen. Immers, zij staan voor de klas. Daartegenover stellen schoolbesturen dat leraren zelf niet open staan voor leren, terwijl er niet gesproken wordt over het professionaliseren van het schoolbestuur.

6.8 Conclusie

Voorgaande laat zien dat het erop lijkt dat schoolbesturen niet altijd even rolvast blijken te zijn in de bestuursstijl die zij hanteren. Een schoolbestuur dat het RvT-model hanteert lijkt

rolvaster te zijn. Het RvT-model zorgt voor een strikte scheiding tussen intern toezicht en het bestuur. Daartegenover stellen schoolbesturen dat wanneer er problemen zijn binnen de school, dan grijpt het schoolbestuur in. Echter, tegen deze werkwijze van het schoolbestuur is geen enkel bestuursmodel bestand. Bovendien hebben schoolbesturen ongeacht het bestuursmodel veelal een afwachtende houding en beperken schoolbesturen zich tot het kritisch stellen van vragen en het geven van adviezen aan de directie.

Schoolbesturen definiëren kwaliteit op uiteenlopende wijze. Schoolbesturen stellen in de meeste gevallen, dat de kwaliteit het resultaat is van wat het kind behaalt via de toetsmomenten. Die visie sluit aan bij de methode die de IvhO hanteert om tot kwaliteit van het primair onderwijs te komen. Noemenswaardig is dat schoolbesturen niet of nauwelijks discussies voeren over de onderwijskwaliteit terwijl de IvhO hamert op het gebruik van kwaliteitszorg. Echter ontstaat er op deze werkwijze van de IvhO geen strategisch gedrag van de schoolbesturen? Immers, schoolbesturen richten zich op de normen van de IvhO en wanneer schoolbesturen voldoen aan de normering van de IvhO, dan is de kwaliteit in orde.

Op basis van de analyse lijkt het erop dat diverse schoolbesturen de PDCA cyclus niet optimaal inzetten. Met name de check (evaluatie) fase wordt amper toegepast. Schoolbesturen evalueren het gevoerde en te voeren beleid niet of nauwelijks. Wanneer er evaluaties plaatsvinden, hebben schoolbesturen een afwachtende houding terwijl er niet over het waarborgen en verbeteren van de onderwijskwaliteit wordt gediscussieerd. De terughoudendheid van het schoolbestuur is verweven met het bestuursmodel. Immers, een toezichthoudend schoolbestuur staat verder van de werkvloer af, dan een uitvoerend schoolbestuur. De vraag die oprijst is, hoe kritisch zijn schoolbesturen op deze manier? Het feit dat er niet of nauwelijks wordt gediscussieerd over de kwaliteit van het onderwijs verraad veel.

De omgeving wordt niet of nauwelijks betrokken bij de onderwijskwaliteit. Besturende besturen vinden de interne processen van de onderwijsinstelling veelal belangrijk terwijl toezichthoudende besturen de directie verantwoordelijk stelt voor de omgeving. Op deze werkwijze wordt er ongeacht het bestuursmodel onvoldoende gebruik gemaakt van de omgeving, zoals ouders, docenten, overheid. Hierdoor lijkt het er eerder op dat schoolbesturen de verantwoording afschuiven in plaats van de verantwoordelijkheid nemen.

Door de verschillende uiteenlopende definities die schoolbesturen geven over een lerende en/of professionele organisatie lijkt het erop dat schoolbesturen onvoldoende weten wat leren en professionaliseren van de onderwijsinstelling inhoudt. Dat impliceert dat schoolbesturen wel willen professionaliseren, maar nog onvoldoende weten hoe.

7. Conclusie en aanbevelingen

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de conclusie en discussie aan bod. In paragraaf 7.2 wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek. Vervolgens beschrijft paragraaf 7.3 de theoretische- en beleidsmatige implicaties van het onderzoek. In paragraaf 7.4 worden de kanttekeningen bij het onderzoek besproken. In paragraaf 7.5 worden de aanbevelingen voor vervolgonderzoek weergegeven en tot slot wordt dit hoofdstuk afgesloten met de reflectie in paragraaf 7.6.

7.2 Onderzoeksbevindingen

7.2.1 Beantwoording probleemstelling

Er is weinig kennis voor handen over de bijdrage die schoolbesturen leveren aan de onderwijskwaliteit in Nederland (Klarus & De Vijlder, 2010; Turkenburg, 2008). Met deze studie, waarin er aandacht is voor de sturingspercepties van het schoolbestuur ten aanzien van de onderwijskwaliteit, proberen we bij te dragen aan de kennis over schoolbesturen in relatie tot de onderwijskwaliteit. De probleemstelling van dit onderzoek luidde als volgt:

Hoe denken schoolbesturen in het primair onderwijs te kunnen sturen op onderwijskwaliteit en dragen zij bij aan de kwaliteit van het primair onderwijs?

Schoolbesturen kunnen verschillende sturingspercepties hebben om de kwaliteit te verbeteren en te waarborgen. Uit het beleidskader kan geconcludeerd worden dat van schoolbesturen verwacht wordt dat zij sturen op kwaliteit door gebruik te maken van kwaliteitszorginstrumenten. Uit de theoretische notities werd duidelijk dat het begrip kwaliteit onduidelijk is, omdat kwaliteit op uiteenlopende wijze gedefinieerd wordt. Het bestuursmodel en de bestuursstijl geven het schoolbestuur een structuur en bieden houvast om de onderwijsinstelling te kunnen besturen. Tevens blijkt dat schoolbesturen de onderwijsinstelling top-down en/of bottom-up kunnen aansturen, waarbij de PDCA cyclus ondersteuning biedt. Tot slot kan uit de theorie vastgesteld worden dat de ouders de belangrijkste actor uit de omgeving zijn die van invloed is op de onderwijsinstelling.

De probleemstelling van dit onderzoek wordt beantwoord aan de hand van de verschillende onderwerpen. Tevens worden de hypothesen tijdens de bespreking van de onderwerpen beantwoord. In de hypothesen zijn verschillende factoren onderscheiden en verwachtingen uitgesproken die van invloed zijn op sturen op onderwijskwaliteit.

Bestuursmodel

Op basis van de semi-gestructureerde interviews kunnen we concluderen dat de bestuursstijl varieert in de aansturing van de onderwijsinstelling. Schoolbesturen zijn niet altijd rolvast in het uitvoeren van de bestuursstijl. Schoolbesturen zijn op zoek naar wat de juiste rol is om de onderwijsinstelling aan te sturen, waarbij een duidelijke en heldere visie ontbreekt.

Toezichhoudende schoolbesturen proberen de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen en te verbeteren door het stellen van kritische vragen en vervolgens adviezen te geven aan de dagelijkse leiding. Vertrouwen in de dagelijkse leiding is daarbij van essentieel belang. Besturende besturen richten zich veelal op de interne processen binnen de onderwijsinstelling en stellen in meerdere gevallen dat zij zelf toezicht houden op de onderwijskwaliteit, ook al is dat niet op papier vastgelegd. Echter schoolbestuurders hebben een afwachtende houding, waarbij er geleund wordt op de directie.

Het bestuursmodel in combinatie met de bestuursstijl laat een variatie zien in de aansturing van de onderwijsinstelling. Echter, een direct verband tussen onderwijskwaliteit en bestuursmodel is niet vast te stellen. Schoolbesturen die het RvT-model hanteren stellen dat de taken van schoolbestuurders en toezichthouders duidelijker gescheiden zijn. Desalniettemin komt het voor dat toezichthouders zich (willen) bezig houden met taken die behoren tot de schoolbestuurder.

Kwaliteit

Op basis van de resultaten uit het onderzoek kunnen we concluderen dat schoolbesturen kwaliteit op uiteenlopende wijze definiëren. De resultaten die de leerlingen behalen via de toetsmomenten zijn voor de schoolbesturen leidend voor de aansturing van de onderwijsinstelling. Die visie sluit aan bij de methode die de IvhO hanteert om tot kwaliteit van het primair onderwijs te komen. Daartegenover stellen schoolbesturen dat de normen die de IvhO stelt om tot kwaliteit te komen veelal te laag zijn. In de meeste gevallen wordt de lat door de schoolbesturen niet hoger gelegd, dan de normen die de IvhO hanteert. Schoolbesturen geven veelal interpretaties aan het begrip kwaliteit die subjectief zijn. Schoolbesturen stellen bijvoorbeeld: "kwaliteit is het beste voor het kind". Echter, wat het beste voor het kind is, is subjectief. Schoolbesturen wekken hierdoor sterk de indruk, dat er niet of nauwelijks wordt gesproken en gediscussieerd over de kwaliteit van het primair onderwijs, terwijl het schoolbestuur verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs. Redenen die worden aangedragen waarom er niet over kwaliteit wordt gediscussieerd, zijn veelal de cultuur binnen de organisatie: docenten en directie die weerstand bieden tegen veranderingen terwijl het schoolbestuur wil veranderen.

Relatie tussen de code Goed Bestuur en de kwaliteit van het primair onderwijs

Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat de hypothese 'de code Goed Bestuur veronderstelt dat het schoolbestuur bijdraagt aan de kwaliteit van het primair onderwijs' aangenomen kan worden. Uit de empirische gegevens blijkt dat de schoolbesturen vinden dat de code Goed Bestuur bijdraagt aan de kwaliteitsverbetering van de onderwijsinstelling. Schoolbesturen proberen de code Goed Bestuur toe te passen, maar schoolbesturen vinden het als lastig om zichzelf of de onderwijsinstelling te professionaliseren. Diverse schoolbesturen stellen dat de IvhO teveel kijkt naar onderwijsresultaten. Echter vinden schoolbesturen dat toetsresultaten niet de enige indicatoren zijn voor onderwijskwaliteit. Daarentegen worden er door de betreffende schoolbesturen niet of nauwelijks discussies gevoerd over de (indicatoren van) kwaliteit van het onderwijs. Het onderwijs wordt door de schoolbesturen veelal neergezet als een beleidsveld, waarin interventies langzaam doorgevoerd worden.

Kwaliteitszorgsysteem

Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat schoolbesturen stellen dat kwaliteitszorg bijdraagt aan de kwaliteit van het primair onderwijs. Echter kunnen we op basis van de empirische gegevens van het onderzoek concluderen dat schoolbesturen niet altijd open staan voor kwaliteitszorg. Het inzetten van teveel kwaliteitsinstrumenten binnen de onderwijsinstelling leidt tot bureaucratie. Het onderwijspersoneel ervaart dit als een hogere werkdruk. Schoolbesturen stellen dat kwaliteitinstrumenten alleen het resultaat van de leerlingen in kaart brengen, terwijl kwaliteit meer omvat dan uitsluitend de resultaten van de leerlingen, bijvoorbeeld: de sociaal emotionele ontwikkelingen van leerlingen.

Relatie tussen kwaliteitszorgsysteem en de resultaten van de leerlingen

De hypothese 'schoolbesturen die gebruik maken van kwaliteitszorg, zien de kwaliteit van het onderwijs terug in de resultaten van de leerlingen' wordt aangenomen. Uit de empirische gegevens van het onderzoek blijkt dat schoolbesturen die gebruik maken van kwaliteitsinstrumenten direct kunnen ingrijpen. Bijvoorbeeld, met het EWS kan de directie

snel ingrijpen als de resultaten van een groep negatieve ontwikkeling vertoont. De schoolbesturen geven aan dat de resultaten omhoog gaan door het invoeren van een kwaliteitszorgsysteem, omdat er vroegtijdig in kan worden gegrepen. Daartegenover stellen diverse schoolbesturen dat, naast opbrengstgericht werken, er meer aspecten zijn die de kwaliteit van het onderwijs beïnvloeden. De processen rondom het onderwijs worden van belang ervaren, omdat deze ervoor zorgen dat medewerkers kunnen functioneren binnen de onderwijsinstelling. Tegelijkertijd vinden diverse schoolbesturen dat kwaliteitszorg niet teveel moet leiden tot een 'dashboard systeem', want dat leidt tot bureaucratie.

Relatie tussen meerpitters en de kwaliteit van het primair onderwijs

De hypothese 'meerpitters kunnen beter bijdragen aan de kwaliteit van het primair onderwijs, dan éénpitters' klopt gedeeltelijk. Uit de empirische gegevens van het onderzoek wordt duidelijk dat schoolbesturen, ongeacht meerpitter of éénpitter, de kwaliteit beter inzichtelijk hebben, als ze gebruik maken van kwaliteitsinstrumenten. Daarmee wordt de hypothese weerlegd, omdat een éénpitter die gebruik maakt van kwaliteitszorg, de kwaliteit wel degelijk inzichtelijk kan hebben en wellicht zelfs beter kan bijdragen aan de kwaliteit dan een meerpitter. Daartegenover staat dat meerpitters veelal eenvoudiger veranderingen of interventies kunnen implementeren, omdat er binnen de onderwijsinstellingen in de meeste gevallen een school is, die als 'pilot' school wil fungeren.

Relatie tussen denominatie en kwaliteit van het primair onderwijs

Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat de hypothese 'schoolbesturen met de denominatie protestants-christelijk en katholiek hebben beter zicht op de onderwijskwaliteit, dan besturen met een andere denominatie' wordt bevestigd. Uit de empirische gegevens blijkt dat de schoolbesturen die een katholieke of protestants-christelijke denominatie hebben, gebruik maken van kwaliteitsinstrumenten en/of tevredenheidsonderzoeken. Onderwijsinstellingen met een katholieke of protestants-christelijke denominatie worden hiërarchisch aangestuurd. Tevens stellen de betreffende schoolbesturen, dat de manier van aansturing en het werken met kwaliteitsinstrumenten van essentieel belang is om de kwaliteit van het onderwijs te bewaken en te verbeteren. Verder blijkt uit de empirische gegevens, dat de schoolbesturen, die niet of gedeeltelijk kwaliteitszorg toepassen, het lastig en moeilijk vinden om kwaliteitszorg volledig te integreren binnen de onderwijsinstelling. Deze schoolbesturen ervaren kwaliteitsinstrumenten als meetinstrumenten van cijfers, waarbij de focus ligt op het resultaat. Schoolbesturen zijn bang dat de ontwikkeling van het kind wordt vergeten. Schoolbesturen met de denominatie algemeen-bijzonder en openbaar hebben veelal deze perceptie op het gebruik van kwaliteitszorg of het inzetten van de kwaliteitsinstrumenten. Daarnaast sturen zij de onderwijsinstelling bottom-up aan.

Omgeving

Op basis van de resultaten van het onderzoek kunnen we concluderen dat schoolbesturen, niet of nauwelijks rekening houden met de omgeving. De omgeving waarin de schoolbesturen zich bevinden is dynamisch en complex. Schoolbesturen vinden de omgeving van belang. Echter richten de schoolbesturen zich alleen op de ouders. De overige stakeholders worden niet of nauwelijks betrokken bij de waarborging en verbetering van de onderwijskwaliteit, omdat schoolbesturen de interne processen belangrijker vinden. Immers, die leiden tot directe resultaten. Schoolbesturen stellen dat ze rekening houden met de ouders, maar niet altijd in willen spelen op de wensen en behoeften van ouders. Ouders worden soms gezien als mensen die het beter denken te weten en op de stoel van de docent of bestuurder gaan zitten. Schoolbesturen stellen dat de mondigheid van ouders enerzijds een positieve ontwikkeling is, omdat het de school scherp houdt. Anderzijds is het een negatieve ontwikkeling, omdat ouders denken dat ze alles weten, terwijl ze niet over voldoende kennis beschikken.

Relatie tussen verantwoording en de kwaliteit van het primair onderwijs

Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat de hypothese 'schoolbesturen die horizontale verantwoording toepassen, vergroten de kwaliteit van het primair onderwijs' gedeeltelijk wordt bevestigd. Uit de empirische gegevens blijkt dat schoolbesturen in bijna alle gevallen de ouders de belangrijkste actor uit de omgeving vinden. Daarbij is het opvallend, dat schoolbesturen de ouders tegelijkertijd als lastig en bemoeizuchtig ervaren. Schoolbesturen laten veelal de directie problemen met de omgeving oplossen. Tevens stellen diverse schoolbesturen, dat de omgeving als zeer belangrijk wordt ervaren. Echter stellen nagenoeg alle schoolbesturen, dat de interne processen belangrijker zijn. Als de interne processen niet op orde zijn, dan heeft het voor het schoolbestuur geen zin om verantwoording af te leggen aan de omgeving. Bovendien zien diverse schoolbesturen het niet zitten om zich te verantwoorden aan de omgeving door middel van het publiceren van jaarverslagen.

Bestuur en sturing

Op basis van de resultaten van het onderzoek kunnen we concluderen dat het schoolbestuur de onderwijsaanstelling zowel top-down als bottom-up aanstuurt om de onderwijskwaliteit te waarborgen en/of verbeteren. Diverse schoolbesturen werken volgens de PDCA cyclus en sturen op basis van het strategisch beleidsplan. De directie mag en moet in de meeste gevallen meedenken over het strategisch beleidsplan. Echter, schoolbesturen ervaren tegelijkertijd dat de directeuren teveel in het belang denken van "hun eigen" school in plaats van organisatieoverstijgend te denken en te handelen.

In de beleidscyclus en de PDCA cyclus is evaluatie een essentieel onderdeel. Immers, er kan via evaluatie beleid worden bijgesteld of aangepast. Echter wordt er bij de evaluatie (check) fase niet of nauwelijks stilgestaan, waardoor schoolbesturen niet toekomen aan het verbeteren en waarborgen van de onderwijskwaliteit. Bovendien geven schoolbesturen aan dat het beleid niet direct geëvalueerd kan worden. Daar gaat meestal een periode van twee á drie jaar overheen.

Schoolbesturen denken te sturen op onderwijskwaliteit door te leunen op de directie. Dit is gebaseerd op vertrouwen. Vertrouwen is volgens meer dan de helft van de schoolbesturen de kern om de directie te laten functioneren. De directeur of het bovenschools management rapporteert aan het schoolbestuur. Dit kan variëren per schoolbestuur, van eens per maand tot eens per kwartaal. Daarnaast zijn er de informele mededelingen aan het schoolbestuur. Schoolbesturen laten zich veelal informeren door de directie en/of bovenschools management. Daarbij proberen schoolbesturen kritische vragen te stellen aan de directie. Schoolbesturen stellen dat als er problemen zijn, de directie de problemen in eerste instantie zelf moet oplossen. Wanneer dit niet lukt, dan kan het schoolbestuur ondersteuning bieden. Voorwaarde is wel dat de directie zelf met concrete plannen komt om het probleem op te lossen.

Relatie tussen de aansturing van de onderwijsinstelling en de kwaliteit van het primair onderwijs

De laatste hypothese 'een schoolbestuur dat top-down aanstuurt zorgt voor een betere onderwijskwaliteit, dan een schoolbestuur dat bottom-up aanstuurt' wordt noch bevestigd, noch weerlegd. Uit de empirische gegevens van het onderzoek blijkt dat het lastig is om vast te stellen of sturing van bovenaf zorgt voor een betere onderwijskwaliteit, omdat schoolbesturen verschillende percepties hebben op de kwaliteit van het primair onderwijs. Bijvoorbeeld, de onderwijsinstelling kan top-down worden aangestuurd. Echter, docenten staan voor de klas en bepalen zelf hoe hij of zij het onderwijsgericht overdragen. Veel schoolbesturen ervaren het als positief als de directie en docenten meedenken binnen de onderwijsinstelling om zodoende meer draagkracht te creëren voor het te voeren beleid. Diverse schoolbesturen stellen dat de aansturing van de onderwijsinstelling een wisselwerking is tussen het schoolbestuur en de werkvloer. Echter, bij calamiteiten grijpt het schoolbestuur in.

Organisatie

Op basis van de resultaten van het onderzoek kunnen we concluderen dat schoolbesturen uiteenlopende definities geven over een lerende en/of professionele organisatie.

Schoolbesturen proberen de onderwijsinstelling te professionaliseren door de leerkrachten te laten samenwerken met elkaar. Er ontstaat een lerende organisatie. Schoolbesturen relateren de lerende organisatie aan de primaire processen van de school en niet aan de manier van handelen en de cultuur binnen de onderwijsinstelling. Schoolbesturen stellen dat leren van elkaar belangrijk is, maar dat dit in beperkte mate gebeurt in het primair onderwijs. De leerkrachten hebben moeite met leren van elkaar, omdat zij volgens de schoolbesturen veelal uit eigen belang handelen en niet willen veranderen. Docenten zijn enerzijds autonoom in het handelen. Immers, ze staan alleen voor de klas. Anderzijds worden docenten afgerekend op resultaten van leerlingen. Indien de resultaten voldoende zijn, dan laat het schoolbestuur de docent zijn of haar werk doen. Zijn de resultaten onvoldoende, dan grijpt de directeur/ bovenschools manager in. De directeur fungeert als verbindende schakel tussen werkvloer en (indien aanwezig) bovenschools management en/of schoolbestuur. Daarnaast geeft de meerderheid van de schoolbesturen aan te maken te hebben met oudere directeuren, die al jaren volgens een bepaalde methode werken en moeite hebben om te veranderen. Het schoolbestuur kan dan terug grijpen naar het strategisch beleidsplan, maar dat gebeurt zelden.

Schoolbesturen ervaren in een aantal gevallen dat zij te ver van de werkvloer afstaan. Dit proberen schoolbesturen tegen te gaan door zich meer op de werkvloer te laten zien. Het is volgens de schoolbesturen een controlemiddel. Echter willen schoolbesturen dit niet expliciet benoemen, omdat het schoolbestuur de directeur of het bovenschools management niet wil passeren. Hier ontstaat een spanningsveld tussen het schoolbestuur en de directeur en/of bovenschools management.

Schoolbesturen zijn van meerwaarde voor de onderwijsinstelling, omdat zij alle randvoorwaarden rondom het onderwijs professioneel kunnen faciliteren. Bovendien kunnen schoolbesturen organisatie overstijgend denken.

7.2.2 Overige onderzoeksbevindingen

De uitkomsten van het onderzoek hebben nog een opvallend aspect naar voren gebracht. Uit de empirische gegevens blijkt dat diverse schoolbesturen stellen dat de directie en de docenten verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs, terwijl het schoolbestuur eindverantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs. Tegelijkertijd ervaren schoolbesturen het lastig te vinden om interventies door te voeren binnen de onderwijsinstelling, omdat zij tegen weerstand aanlopen van de directie en/of docenten. Schoolbesturen stellen dat organisatiecultuur van essentieel belang is om te kunnen functioneren en te veranderen. Daarbij stellen diverse schoolbesturen dat zij wel willen veranderen, maar dat docenten veelal het probleem zijn. Wanneer docenten niet het probleem zijn, dan ligt het probleem bij de directie. Binnen deze discussies staat de verantwoordelijkheid voor interventies centraal, in plaats van de waarborging en verbetering van de onderwijskwaliteit.

7.3 Theoretische en beleidsmatige implicaties

Theorievorming op het terrein van sturingspercepties op de kwaliteit van het onderwijs is schaars. Er zijn diverse theorieën over governance codes en bestuursmodellen, maar het blijft vooral bij theoretische beschouwingen en beleidsassumpties die (nog) niet vanuit de empirie onderbouwd zijn. De empirische bevindingen ondersteunen gedeeltelijk de theorie en de bevindingen uit het onderzoek van Hooge & Honingh (2011).

Het bestuursmodel biedt een structuur voor de schoolbesturen in het primair onderwijs, waarbij de code Goed Bestuur ervoor moet zorgen dat het schoolbestuur verder professionaliseert. Dit onderzoek bevestigt dat schoolbesturen zich verder willen

professionaliseren. Echter ervaren diverse schoolbesturen het probleem dat zij veel beter kunnen presteren, dan nu veelal het geval is. Alleen weten zij vaak niet exact hoe en/of zij over de juiste kennis en/of middelen beschikken.

Schoolbesturen kunnen via kwaliteitszorg zorgen dat de kwaliteit inzichtelijk wordt, zodat zij de onderwijsinstelling kunnen aansturen. Binnen dit onderzoek geven diverse schoolbesturen aan dat zij wel willen werken met kwaliteitsinstrumenten, maar dat het tegelijkertijd leidt tot teveel bureaucratie. Bovendien vinden sommige schoolbesturen een LVS of toetsresultaten van de leerlingen voldoende. De IvhO stimuleert dat schoolbesturen gebruik moeten maken van kwaliteitsinstrumenten. Dit impliceert dat wanneer schoolbesturen geen kwaliteitsinstrumenten inzetten, schoolbesturen de onderwijskwaliteit onvoldoende inzichtelijk hebben, waardoor zij moeilijker kunnen sturen op waarborging en verbetering van de kwaliteit van het primair onderwijs.

In de wetenschappelijke literatuur wordt kwaliteit verschillend gedefinieerd. Ook uit de empirische gegevens blijkt dat schoolbesturen geen eenduidige definitie hanteren van kwaliteit. Door deze verschillende percepties op kwaliteit verschillen schoolbesturen in de aanpak en wijze van aansturing van de onderwijsinstelling.

De omgeving is van belang voor de onderwijsinstelling. Uit diverse beleidsnotities blijkt dat schoolbesturen feedback krijgen vanuit de omgeving, waardoor er zelfregulering op moet treden (Inspectie van het Onderwijs, 2011; Ministerie van OCW, 2010; PO Raad, 2010). Schoolbesturen geven aan dat ouders de belangrijkste actor zijn uit de omgeving. Tegelijkertijd stellen schoolbesturen dat zij zich niet of nauwelijks willen verantwoorden ten opzichte van de ouders. De dialoog tussen het schoolbestuur en de ouders komt op gang via de MR en eens in de twee of drie jaar via een tevredenheidonderzoek. Schoolbesturen verklaren vervolgens dat de interne processen veelal belangrijker zijn.

De directie, die organisatie moeten aansturen, hebben de regie in handen en genieten het vertrouwen van het schoolbestuur. De directie wordt niet of nauwelijks gecontroleerd door het schoolbestuur. De interactie tussen de directie en het schoolbestuur bestaat veelal uit het bespreken van de dagelijkse gang van zaken binnen de onderwijsinstelling, in plaats van het waarborgen en verbeteren van onderwijskwaliteit. Diverse schoolbesturen bevestigen dit. Wanneer schoolbesturen voldoen aan de criteria van de IvhO, zien schoolbesturen geen noodzaak in het discussiëren over onderwijskwaliteit. Immers, de kwaliteit van onderwijs voldoet aan de normen van de IvhO.

7.4 Kanttekeningen bij het onderzoek

In het onderzoek dienen een aantal kritische kanttekeningen te worden gemaakt. Aan het onderzoek hebben zeventien schoolbesturen deelgenomen. In totaal zijn er vijftien meerpitters en twee éénpitters onderzocht. Het aantal schoolbesturen dat heeft meegewerkt aan dit onderzoek is niet representatief genoeg om uitspraken te kunnen doen voor alle schoolbesturen in het primair onderwijs.

Voor het onderzoek zijn alleen de schoolbestuurders benaderd. Diverse schoolbestuurders hebben uitspraken gedaan over de omgeving van de school, zoals: docenten, ouders en gemeenten. Echter, de percepties van deze actoren uit de omgeving zijn niet uitgewerkt in het onderzoek. Bovendien werd de vraag of het schoolbestuur van meerwaarde is voor de kwaliteit van het primair onderwijs door schoolbestuurders bevestigend beantwoord. Echter, om deze vraag vollediger te beantwoorden dienen de overige stakeholders van de onderwijsinstelling benaderd te worden.

Ten slotte is er uit de empirische data veelvuldig naar voren gekomen dat cultuur van essentieel belang is binnen een school. Hoewel het niet het doel was van dit onderzoek, volgt er uit de resultaten toch een beleidsaanbeveling om de cultuur binnen het primair onderwijs nader te onderzoeken.

7.5 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Het primair onderwijs is een groot onderzoeksterrein. In deze paragraaf worden enkele aanbevelingen gegeven, die nader onderzocht kunnen worden.

Allereerst is er binnen dit onderzoek vanuit het perspectief van de schoolbestuurder(s) gekeken. In een vervolgonderzoek kan de perceptie van ouders of docenten op de kwaliteit van het primair onderwijs worden onderzocht. Om vervolgens de perceptie van ouders in schoolbesturen met de perceptie van professionele schoolbestuurders te vergelijken.

Een tweede aspect wat nader onderzocht dient te worden is de organisatiecultuur. In het onderzoek is de organisatiecultuur ter sprake gekomen, maar besloeg niet het doel van het onderzoek. Schoolbesturen ervaren cultuur als één van de belangrijkste factoren binnen de onderwijsinstelling. Daarbij geven schoolbesturen aan dat de cultuur moeilijk te beïnvloeden is.

In het onderzoek is regelmatig naar voren gekomen dat directeuren intern worden opgeleid tot een directiefunctie. Er wordt gesproken over een 'kweekvijver'. Volgens diverse schoolbestuurders is het essentieel dat directeuren 'krijt aan de vingers' hebben om een directiefunctie te bekleden. Daartegenover zijn er diverse schoolbesturen die stellen dat het niet nodig is om voor de klas te staan, omdat de maatschappij steeds meer specialisme vraagt en directeuren dat niet kunnen bieden. Deze tegenstelling is interessant om te onderzoeken om met name de cultuur te doorbreken.

In dit onderzoek is het aantal éénpitters aan de beperkte kant gebleven. In een vervolgonderzoek kan dieper in worden gegaan op éénpitters. Uit de empirie blijkt dat er verschillen zijn over de opvattingen van schoolbestuurders om in het schoolbestuur zitting te nemen. Katholieke schoolbesturen geven aan dat ouders het als plicht zien om in het schoolbestuur zitting te nemen, terwijl ouders van openbare scholen het niet als plicht zien. In dit onderzoek is daar weinig aandacht aan besteed.

7.6 Reflectie

In deze paragraaf wordt een inhoudelijke reflectie gegeven op het onderzoek en tot slot wordt er afgesloten met een persoonlijke reflectie.

Dit onderzoek naar sturingspercepties ten aanzien van de onderwijskwaliteit kent zijn sterke en zwakke punten. Sterke punten zijn de gestructureerde aanpak en de mate van triangulatie. De structuur komt tot stand door een gedetailleerde operationalisatie, waar vervolgens de documentanalyse en de semi-gestructureerde interviews op zijn gebaseerd. De topiclist voor de semi-gestructureerde interviews zijn zo opgezet dat zij eenvoudig te vergelijken zijn met elkaar. Een extra verdiepingsslag is er gemaakt door binnen de interviews sommige topics gedeeltelijk terug te laten komen, waardoor de analyse meer diepgang krijgt en patronen naar voren komen. Het tweede sterke punt is dat de resultaten van dit onderzoek diepgang bieden aan de kwantitatieve studie van Hooge & Honingh (2011). Door middel van de kwalitatieve onderzoeksmethode wordt er een completer beeld verkregen van de onderwijsinstellingen. Kanttekening daarbij is dat niet alle schoolbesturen voortkomen uit het databestand van Hooge & Honingh (2011). Zoals eerder gesteld, zijn er vanuit het professionele netwerk van de onderzoeker meerdere schoolbesturen benaderd om meer empirische data te verzamelen. Het onderzoek kent ook zwakke punten. Eén daarvan is dat er weinig éénpitters zijn meegenomen binnen dit onderzoek. Een vergelijking tussen de éénpitters en meerpitters is discutabel. Binnen de meeste cases zijn meerdere schoolbestuurders geïnterviewd. Daardoor ontstaat er een completer beeld van de onderwijsinstelling. Echter is het niet altijd gelukt om meerdere personen van een schoolbestuur te interviewen.

Het onderzoek heeft geen grote tegenslagen gekend. Het verloop van het onderzoek is op te delen in drie fasen. De eerste fase bestond uit het oriënteren binnen het beleidsterrein. Gelukkig wist ik aan het begin van het studiejaar dat mijn interesse ligt bij het onderwijsbeleid. Hierdoor heb ik in de overige cursussen onderwerpen gekozen die

gerelateerd zijn aan het onderwijsbeleid. Dit heeft ertoe geleid dat ik snel kon oriënteren binnen het onderwijs. De eerste fase bestond verder uit het creëren van een onderzoeksopzet en vervolgens een theoretisch kader. De tweede fase stond in het teken van de dataverzameling. Deze fase heeft acht weken geduurd, waarbij er soms meerdere interviews per dag zijn gehouden. In de derde fase zijn de verzamelde data geanalyseerd en is de masterthesis tot stand gekomen. De analyse van de empirische data kent een aantal opvallende noemenswaardigheden:

- Schoolbesturen stellen dat de IvhO teveel kijkt naar de resultaten die kinderen behalen. Daarbij vinden de schoolbesturen dat de normen die de IvhO stelt veelal te laag zijn. Echter, de schoolbesturen stellen hun eigen normen niet bij;
- De IvhO stelt de normering vast waaraan schoolbesturen moeten voldoen. Kwaliteitszorg is volgens de IvhO de methode om de opbrengsten inzichtelijk te krijgen. Het geloof van de IvhO in kwaliteitszorg geeft de schoolbesturen weinig keuze om geen gebruik te maken van kwaliteitszorg. Bovendien stemmen schoolbesturen hun beleid af op de normering die de IvhO hanteert;
- Schoolbesturen geven aan dat interventies binnen het primair onderwijs langzaam doorgevoerd worden binnen de onderwijsinstelling. Schoolbesturen willen wel veranderen, maar de docenten en directie bieden weerstand, omdat zij niet mee willen of kunnen veranderen. Hiervoor wordt de organisatiecultuur door schoolbesturen als bepalende factor aangedragen;
- De variëteit in bestuursmodellen is groot. Hooge & Honingh (2011) komen tot tien verschillende bestuursmodellen. De verscheidenheid en diversiteit aan bestuursmodellen zorgt voor complexiteit. Bovendien maakt het aspect intern toezicht de indeling van bestuursmodellen nog complexer. Waarom zijn er zoveel verschillende bestuursmodellen? Het reduceren van het aantal bestuursmodellen zorgt voor meer overzicht. Dat maakt vervolgonderzoek wellicht eenvoudiger. Bovendien als er bijvoorbeeld drie modellen zijn, kan de IvhO schoolbesturen eenvoudiger controleren;
- Schoolbesturen willen zich niet of nauwelijks verantwoorden aan de omgeving. Schoolbesturen houden eens in de twee tot vier jaar een tevredenheidsonderzoek onder ouders, medewerkers en leerlingen. Echter, is dit voldoende? Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat de actoren uit de omgeving als belangrijkste worden ervaren voor een organisatie (Burns & Stalker, 1961; Emery & Trist, 1965; Lawrence & Lorsch, 1967; Mintzberg, 2003). Bovendien wordt er in de wetenschappelijke literatuur gesteld dat de omgeving, dynamisch, complex en continu in beweging is (Turkenburg, 2011; Hooge & Honingh, 2011). Op basis van voorgaande is het opmerkelijk te noemen dat schoolbesturen zich niet of nauwelijks richten op de omgeving;
- Schoolbesturen typeren zich als lerende en/of professionele organisatie. Echter, hoe kun je een lerende organisatie zijn als het schoolbestuur niet open staat voor de omgeving en om te leren? Schoolbesturen zijn bijvoorbeeld geen voorstander van het openbaar publiceren van jaarcijfers. Tevens vragen diverse schoolbesturen zich niet af of kwaliteitszorg bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs. Schoolbesturen kijken onvoldoende naar wat het verhaal achter de cijfers is. Bovendien vinden diverse schoolbesturen kwaliteitszorg niet van belang, want dat leidt tot bureaucratie en kost te veel tijd. Er lijkt een verband te zijn met het toepassen van de code Goed Bestuur, omdat er diverse schoolbesturen zijn die niet voldoende weten hoe ze de code Goed Bestuur moeten inzetten binnen de onderwijsinstelling. Schoolbesturen lijken in een aantal gevallen wel te willen professionaliseren en bij te dragen aan de onderwijskwaliteit, maar weten niet hoe. Daar ligt voor de schoolbesturen nog een hoop winst te behalen.

Terugkijkend moet ik concluderen dat ik geen moment met tegenzin aan het onderzoek heb gewerkt. Ik had graag meerdere cases willen onderzoeken. Bovendien ben ik blij dat ik de kans heb gekregen om bij mevrouw Honingh in het onderzoek te participeren en zodoende mijn studie af te ronden door middel van deze masterthesis.

Literatuurlijst

- Ahmad, I.U., & Sein, M.K. (1997). *Construction project teams for TQM: a factor-element impact model*. Construction management and economics, Vol 15, pp. 457-467.
- Baarda, D.B. de Goede, M.P.M. & Meer-Middelburg, A.G.E. van der. (1996). *Basisboek open interviewen. Praktische handleiding voor het voorbereiden en afnemen van open interviews*. Groningen: Stenfert Kroese.
- Baarda, D.B. & Goede M.P.M, de. (2001). *Basisboek Methoden & Technieken*. Houten: Stenfert Kroese.
- Baarda, D.B. Goede M.P.M, de. & Teunissen, J. (2005). *Basisboek Kwalitatief Onderzoek*. Houten: Stenfert Kroese.
- Baas, J.H. de. (1995). *Bestuurskunde in hoofdlijnen: Invloed op beleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Basari, K. (2010). *Code Goed Bestuur in het primair onderwijs*. Utrecht: PO-Raad.
- Besturenraad. (2010). 'Goed onderwijs, Goed Bestuur' – invulling geven aan de scheiding tussen besturen en intern toezicht houden. *Thema*, 82, 1-8.
- Besturenraad. (2010). Wet 'Goed onderwijs, Goed Bestuur' – minimeisen voor kwaliteit. *Thema*, 84, 1-8.
- Besturenraad. (2010). *EWS: meer doen met getallen*. Woerden: Besturenraad.
- Besturenraad. (2011). *De lerende organisatie*. Vinddatum 20 april 2011, op <http://www.besturenraad.nl/content/de-lerende-organisatie>.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Amsterdam: Boom Onderwijs.
- Bolt, L. van der, F. Studulski, A.L. van der Vegt & D. Bontje (2006). *De betrokkenheid van de leraar bij onderwijsinnovaties. Beleidsonderzoek Arbeidsmarkt en Personeelsbeleid Onderwijs*. Brochure nr. 140 van het ministerie van ocv. Den Haag: ministerie van OCW.
- Borghans, L. R. van der Velden, C.H. Büchner, J. Coenen & Ch. Meng (2007). *Het meten van onderwijskwaliteit en de effecten van recente onderwijsvernieuwingen*. Maastricht: Universiteit van Maastricht, Researchcentrum van Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).
- Borman, G.D. Hewes, G.M. Overman, L.T. & Brown, S. (2003). *Comprehensive school reform and achievement: a meta-analysis*. *Review of Educational Research*, 73, 125-230.
- Bos, A. de, Lückers-Rovers, M. Zijl, N. van, (2008). *Zorg over onafhankelijkheid in een one-tier board, terecht of niet?* Goed Bestuur, Tijdschrift over Governance. 1-2008.

- Bos, C. (2009). *Willen = kunnen = doen: kwaliteitszorg in het Primair Onderwijs*. Assen: Van Gorcum.
- Bos, N.L.P. te, Heussen, G.H. & Vliet, E.J. van. (2002). *Bestuursvormen voor de school*. Baarn: VOS/ABB.
- Bovens, M. Hart, P. Twist, M. & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Braster, J.F.A. (2000). *De kern van casestudy's*. Assen: Van Gorcum.
- Bruggencate, G.C. ten. (2009). *Maken schoolleiders het verschil? Onderzoek naar de invloed van schoolleiders op de schoolresultaten*. Enschede: Universiteit van Twente.
- Buwelda, D. & Minderman, G. (2009). *Voortschrijdend Goed Bestuur*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Burns, T. & G.M. Stalker. (1961). *The management of innovation*. London: Tavistock Publications.
- Claassen, A. Hulshof, M. Kuijk, J. van, Knipping, C. Koopmans, A & Vierke, H. (2008). *De beleidscontext van zwakpresterende basisscholen*. Nijmegen: ITS.
- Colebatch, H.K. (2002). *Policy*. Buckingham: Open University Press.
- Commissie Leraren. (2007). *LeerKracht. Rapport van de Commissie Leraren*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Coolsma, J.C. (2003). *De uitvoering van beleid*. In: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (2003). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Cuyvers, G. (2002). *Kwaliteitsontwikkeling in het onderwijs*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant
- Dautel Nobbie, P. en J.L. Brudney (2003). Testing the Implementation, Board Performance, and Organizational Effectiveness of the Policy Governance Model in Non profit Boards of Director. In: *Non profit and Voluntary Sector Quarterly*, december 2003, jg. 32, nr. 4, p. 571-595.
- Deming, W. E. (1989). *Out of the crisis*. Cambridge: MIT Press.
- Deschouwer, K. & Hooghe, M. (2005). *Politiek: een inleiding in de politieke wetenschappen*. Amsterdam: Boom Onderwijs.
- Dijkstra, A.B. (1997). Onderwijskansen en richting van de school. In Dijkstra, A.B., Dronkers, J. & Hofman, R. (red.) (1997). *Verzuiling in het onderwijs: Actuele verklaringen en analyse* (pp. 144-184). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Dodde, N.L. & Leune, J.M.G. (1997). *Het Nederlandse schoolsysteem*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

- Dronkers, J. & Deckers, P. (1998). *Verschilt de omvang van de taal- en rekenachterstand van autochtone basisschoolleerlingen met laaggeschoolde ouders per school, regio of provincie?* Amsterdam: SCO Kohnstamm Instituut.
- Eck, E. van & Boogaard, M. (2007). *Interne en externe kwaliteitszorg in het basisonderwijs en de rol van het bovenschools management*. Amsterdam: SCO Kohnstamm Instituut.
- Ehren, M.C.M. (2006). *Toezicht en schoolverbetering*. Delft: Eburon.
- Emery, F.E. & Trist, E.L. (1965). *The casual texture of organizational environments*, *Human Relations*, jg. 18, p. 21-32.
- Fullan, M. (2001). *Leading in a Culture of Change*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Germans, J. & Simons, P. R. J. (1996). *Lerende organisaties*. In J.J.J. van Dijck (Red.). *Leiderschap bij grote veranderingen* (pp. 193-217). Tilburg: Tilburg University press.
- Grift, W.J.C.M. van de, & Houtveen, A.A.M. (2006). Underperformance in Primary Schools. *School Effectiveness and School Improvement*, 17 (3), 255-273.
- Groot, A.D. de. (1983). *Is de kwaliteit van onderwijs te beoordelen?* In: *De kwaliteit van het onderwijs* / B. Creemers, W. Hoebe en K. Koops (red.). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Hart, H. 't. Dijk, J. van, Goede, M.d. Janssen, W. & Teunissen, J. (2005). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom.
- Hartman, C. & Tops, P. W. (2005). *Frontlijnsturing, uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag: Kenniscentrum grote steden.
- Hendriks, M.A. (2001). Systemen voor kwaliteitszorg in basis- en voortgezet onderwijs. In: R.J. Bosker (Red.), *Kwaliteitszorg. Onderwijskundig Lexicon III* (pp.47-72). Alphen aan de Rijn: Samson.
- Henkens, L.S.J.M. (2007). *Wetenschappelijke onderbouwing van het waarderingskader PO 2005: een evidence-based benadering*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Henkens, L.S.J.M. (2010). *Zeer zwakke scholen in het basisonderwijs 2006-2010*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Hettema, P. & Lenssen, J. (2007). *Van wie is het onderwijs?: De veranderende rol van leraar, manager en minister*. Amsterdam: Balans.
- Heuvel, P. van den & Veeke, I. (2009). *Bestuur aan zet bij zwakke scholen en zeer zwakke basisscholen*. 's Hertogenbosch: KPC Groep.
- Hofman, R.H., Dijkstra, N.J. & Hofman, W.H.A. (2008). School (self) evaluation and student achievement. Submitted to *School Effectiveness and School Improvement*.
- Hofman, R.H. Dijkstra, N.I. Boom, J. de. & Hofman, W.H.A. (2005). *Kwaliteitszorg in het primair onderwijs*. Eindrapport. Groningen: GION.

- Hofman, R.H. Spijkerboer, A.W. Dijkstra, B.J. & Werf, M.P.C. van der. (2008). *Opbrengstgerichtheid en wegwerken van tekorten*. Groningen: GION.
- Hofman, R.H., K. van Leer, J. de Boom & W.H.A. Hofman (2010). *Educational Governance: Strategie, ontwikkeling en effecten. Themaproject 1: Functioneren van besturen*. Tussenrapport november 2010. Groningen/Rotterdam: GION.
- Hooge, E.H. Dijk, G. van & Steen, S.J. (2001). *'Zelfstandig blijven, verbeteren en innoveren door samenwerking: de mogelijkheden van de coöperatie in het onderwijs'*. Nederlands Tijdschrift voor onderwijsrecht en onderwijsbeleid, 13 (3), 123-128.
- Hooge, E.H. (2004). *Goed onderwijsbestuur in het funderend onderwijs: niet alleen een kwestie van structuur maar juist ook van gedrag*. Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsbeleid en Recht, 16 (2).
- Hooge, E.H. Sluis, M. van der. & Vijlder, F. de. (2004). *Stakeholders in beeld. Over instellingen voor beroepsonderwijs en hun stakeholders en over methoden om stakeholders te identificeren en te positioneren*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.
- Hooge, E.H. Nusink, F. & Sluis, M. van der. (2006). *Zicht op intern toezicht; Theorie en praktijk van raden van toezicht in de bve-sector*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneducatie.
- Hooge, E.H. & Honingh, M.E. (2011). *Goed Bestuur in het primair onderwijs. Resultaten van de nulmeting monitor Goed Bestuur PO 2010*. Nijmegen/Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Howlett, M. & Ramesh, M. (2003). *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*, Oxford: Oxford University Press.
- Inspectie van het Onderwijs. (2003). *Onderwijsverslag over het jaar 2001*. Den Haag: SDU.
- Inspectie van het onderwijs. (2006). *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2004/2005*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2009). *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2009). *Toezichtkader 2009: primair onderwijs en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2010). *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2010a). *Analyse en waarderingen van opbrengsten primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2010b). *Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs. Een onderzoek naar opbrengstgericht werken bij rekenen-wiskunde in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2011). *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2009/2010*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Inspectieraad. (2008). *Compliance Assistance*. Den Haag: Inspectieraad.
- Janssen, G. S. H. & Hellendoorn, J. C. (1999). *Heeft beleid effect? Enkele benaderingen voor de evaluatie van beleid*. Den Haag: SDU.
- Janssens, F.J.G. (2005). *Toezicht in discussie- Over onderwijstoezicht en Educational Governance*. Enschede: Universiteit Twente.
- Janssens, F.J.G. & Noorlander, C.W. (2010). *Goed onderwijsbestuur: opstellen over een nieuwe besturingsfilosofie van het onderwijs*. Den Haag: Boom Lemma.
- Jungbluth, P. (1997). *Verzuiling, segregatie en schoolprestaties. Secundaire analyses op het PRIMA-cohort basisonderwijs*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.
- Kant, H. van de (2009). *Toezicht op besturen. Goed bestuur in het primair onderwijs: het raad van toezichtmodel*. 's-Hertogenbosch: KPC Groep.
- Keizer, B. (2004). *Lumpsum primair onderwijs: het waarom en de gevolgen van de invoering*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Kessel, N. van, Kurver, B. & Wartenbergh-Cras, F. (2005). *Aandachtsgroepenmonitor 2006*. BAPO-reeks 153. Den Haag: Ministerie van Onderwijs.
- Kessel, N. van & Hovius, M. (2011). *Bestuur en management. Onderzoek onder eenpitters en meerpitters in het primair onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Klarus, R. & Vijlder, F. (2010). *Wat is goed onderwijs? Bestuur en regelgeving*. Den Haag: Boom Lemma.
- Klifman, H. (2004). *Greep krijgen op educational governance*. School en Wet, oktober 2004, 276-281.
- Klifman, H. (2007). *Functiescheiding Bestuur en Intern toezicht in de praktijk. Is er nieuw leven voor het dagelijks bestuur?* School en Wet, nr. 6, p.10.
- Klifman, H. (2008). *Governance in de praktijk van vo en mbo*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Klifman, H. (2010). *Goed onderwijsbestuur. Opstellen over een nieuwe besturingsfilosofie van het onderwijs*. Den Haag: Boom Lemma.
- Laseur, S. & Nolen, M. (2008). *Het moet wel leuk blijven: verantwoordelijkheid, aansprakelijkheid en governance*. Dyademagazine, (4), 13-17.

- Lawrence, P.R. & Lorsch, J.W. (1967). *Organization and Environment; managing differentiation and integration*, Division of Research, Graduate School of Business Administration. Boston: Harvard University.
- Le Grand, J. (2007). *The other invisible hand*. Princeton: Princeton University Press.
- MacBeath, J. Meuret, D. Schratz, M. & Jakobsen, L.B. (1999). *Evaluating quality in school education. A European pilot project*. Final report. European Commission.
- Meijer, A. (2004). *Vreemde ogen dwingen. De betekenis van internet voor maatschappelijke controle in de publieke sector*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Mes, M. (2006). *Bovenschools management en het beleidsvoerend vermogen van scholen*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Minderman, G.D. (2008). *Legitimatatie en verankering- Uitdagingen voor de maatschappelijke ondernemer*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Minderman, G.D. Hooge, E., Montfort, C.J. van & Koelewijn, J. (2010). *Tussenrapportage: naar verdieping en verbreding van Goed Bestuur*. Monitoringcommissie Governancecode Woningcorporaties.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (1999). *Variëteit en waarborg. Voorstellen voor de ontwikkeling van het toezicht op het onderwijs*. Zoetermeer: OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2004). *Memorie van toelichting bij de begroting 2005 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Tweede Kamer 2004-2005, 29 800 VIII, nr. 2.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2005). *Governance in het onderwijs – Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met de beleidsnotitie governance: 'ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren'*. Tweede Kamer 2004-2005. 30 183, nr.1.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2006). *Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht; visie op toezicht OCW 2007-2011*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2008). *Krachtig Meesterschap. Kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008-2011*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2008). *Toelichtende Brochure Richtlijn jaarverslag onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2009). *Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Onderwijs*. TK 2008-2009, 31 293, nr. 28.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2010). *Pilot horizontale verantwoording kwalitatieve invulling onderwijstijd VO*. Den Haag: Ministerie van OCW.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2011). *Selectief en slagvaardig. Werken met de WOT*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall Inc.
- Mintzberg, H. (2003). *Organisatiestructuren*. Schoonhoven: Academic service.
- Montfort, C. van. (2004). *Ruimte voor Goed Bestuur: tussen prestatie, proces en principe*. Den Haag: Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid.
- Moelands, H. A. (2005). *Schoolevaluatie, het evalueren van en door scholen*. Arnhem: CITO.
- Mooijman, M. (2008). *De leraar centraal bij onderwijsinnovatie*. Soest: Nelissen.
- Mulgan, R. (2003). *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. Palgrave: MacMillan.
- Nelissen, N. de Goede, P. & van Twist, M. (2004). *Oog voor openbaar bestuur*. 's-Gravenhage: Reed Business Information.
- Onafhankelijke commissie governance. (2008). *Goed Bestuur in het MBO*. Amsterdam: Onafhankelijke commissie governance.
- Onderwijsraad. (2001). *Onderwijs in de markt*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2004). *Degelijk onderwijsbestuur*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2005). *Leraren opleiden in de school*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2006a). *Duurzame onderwijsrelaties*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2006b). *Doortastend onderwijstoezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2007a). *Leraarschap is eigenaarschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2010). *Naar een nieuwe kleuterperiode in de basisschool*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Parsons, W. (1995). *Public policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Peij, S.C. Koelewijn, J. Munsters, S. Manen, J.A. et al. (2008). *Handboek Corporate Governance*. Deventer: Kluwer.
- PO Raad. (2010). *Code Goed Bestuur primair onderwijs*. Utrecht: PO Raad.
- PO Raad. (2011). *Forse afnamen aantal zeer zwakke scholen in primair onderwijs*. Utrecht: PO Raad.

- PO Raad. (2011). *Kleine scholen niet altijd het beste voor leerlingen*. Vinddatum 20 april 2011, op http://www.poraad.nl/index.php?p=19641&nieuws_id=919480.
- Poerstamper, R.J.C. Mourik, A. & Veltman, A.C. (2007). *Benchmarking in de zorg*. Maarssen: Elsevier gezondheidszorg.
- Pounce, M. (2008). Head teachers and governors: A marriage made in heaven? In: *Management in Education*, oktober 2008, nr. 22(4), p. 8-10.
- Prick, L.G.M. (2008). *Het beste uit Prick*. Amsterdam: Mets & Schilt Uitgevers.
- Ree, R. van der (red.). (2004). *Het onderwijssysteem in Nederland 2003*. Den Haag: Eurydice.
- Rinnooy Kan, A.H.G. Veld, R.J. in 't & Vijlder, F.J. de. (2000). *Bij de les!* Amsterdam: Max Geldens Stichting voor Maatschappelijke Vernieuwing.
- Ritzen, J. (1983). *Wat is het onderwijs ons waard?* Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Ruijven, E.C.M. van (2004). *Onderwijseffectiviteit in Fryslân: onderzoek naar de onderwijsresultaten van de leerlingen en de kwaliteit van het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs in Fryslân*. Leeuwarden: Fryske Akademy.
- Scheerens, J. (1989). *Wat maakt scholen effectief: samenvatting en analyse van onderzoeksresultaten*. Lisse: Swets & Zeitlinge.
- Scheerens, J. (1996). *Beoordeling en evaluatie in het kader van kwaliteitszorg in het onderwijs*. In: J. Scheerens (red.) *Kwaliteitszorg in het onderwijs*. Onderwijskundig lexicon, deel centrale onderwijsthema's. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Schildkamp, K. (2007). *The utilization of a school self-evaluation instrument*. (Paper gepresenteerd op de ORD, Groningen)
- Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht: Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Schlusmans, K. (2010). *Kwaliteit van onderwijs: waar hebben we het over?* Heerlen: Open universiteit Nederland.
- Scholtes, E. (2002). *Franchise een blijvend houvast*. Amersfoort: Twynstra en Gudde.
- Schramade, P. & Tjepkema, S. (1993). *Benchmarking bij AT&T; een gerichte manier om als organisatie te leren van anderen*. In: *Opleiding & Ontwikkeling*, jrg. 6 (6), 15-18.
- Schreyögg, G. (1980). *Contingency and choice in organization theory*, *Organization Studies* (1), (4), p. 305-326.
- Simons, M. (2001). Kwaliteitszorg in het onderwijs: de 'wil tot kwaliteit' in een gewijzigd veld van bestuurlijkheid. *Pedagogiek*, 21, (2), 106-123.

- Sieber, H. (2007). *De bestuurlijke betrokkenheid van ouders in het onderwijs*. Utrecht: Ministerie van OCW.
- Sommer, M. (2006). *Onder onderwijzers*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Staatsblad (2010). *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*. 80. Amsterdam: SDU.
- Stellingwerf, B.P. Pulles, M. & F. Dusseljee (2004), *Kansen in het graan. Rapportage Kansrijk Oost-Groningen*. Groningen: Etoc.
- Strikwerda, J. (2005). Goed Bestuur van het onderwijs: principes voor educational governance, In: Brekelmans, F.H.J.G., P.W.A Huisman & J.M.M. van de Ven (red.), *Educational Governance- Symposiumbundel Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht 2004*, Vol 24: 17-34, Den Haag: SDU.
- Sun, H. Creemers, B.P.M. & Jong, R. de. (2007). *Contextual factors and effective school improvement. School Effectiveness and School Improvement*. 18 (1), 93-122.
- Swieringa, J. & Wierdsma, A.F.M. (1990). *Op weg naar een lerende organisatie*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Terpstra, J. (2002). *Sturing van politie en politiewerk: een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Enschede: Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken.
- Teurlings, C. & Vermeulen, M. (2004). *Leren in veranderende schoolorganisaties*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Thiel, S. (2010). *Bestuurskundigonderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Tongeren, P. van. & Bal, C. (1998). *Blijven vragen wat kwaliteit is. Filosofische bijdrage aan de kwaliteitszorg in de gezondheidszorg*. Ethische perspectieven, 4, 314.
- Tonkens, E. (2009). *Mondige burgers, getemde professionals*. Amsterdam: Van Gennep.
- Truijens, A. (2008). *Wij eisen les! Waarom kinderen steeds minder leren*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Turkenburg, M. (2011). *De basis meester*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vanhoof, J. & Petegem, P. van. (2007). *Kwaliteitsvolle zelfevaluaties: resultaat en proces door de ogen van Vlaamse deskundigen*. Paper gepresenteerd op de ORD 2007 te Groningen.
- Veen, K. van, & P. Slegers (2009). Teachers' Emotions in a Context of Reforms: To a Deeper Understanding of Teachers and Reform. In: P. Schutz en M. Zembylas (red.),

- Advances in Teacher Emotion Research: The Impact on Teachers' Lives* (p. 175-194). Springer: New York.
- Verbrugge, A. (2005). *Geschonden beroepseer*. In: Beroepszeer; waarom Nederland niet goed werkt. Amsterdam: Boom.
 - Verbrugge, A. & M. Verbrugge (2006). *Help! Het onderwijs verzuipt!* In: NRC, 12 juni 2006.
 - Vijlder, F. de. & G. de. Jager. (2005). 'Meervoudige publieke verantwoording in het onderwijs'. In: Bakker, W. & K. Yesilkagit (red.). *Publieke verantwoording*. Amsterdam: Boom.
 - Vijlder, F. de. (2007). *Beweging die het verschil maakt- Over Goed Bestuur en innovatiedynamiek in het onderwijs*. Nijmegen: Hogeschool van Arnhem en Nijmegen.
 - Waslander, S. (2007). *Leren over innoveren*. Utrecht: VO Project Innovatie.
 - Waslander, S. (2010). Government, School Autonomy, and Legitimacy: Why the Dutch Government is Adopting an Unprecedented Level of Interference with Independent Schools. *Journal of School Choice*, 4:4, 398-417.
 - Wilcox, B. & Gray, J. (1996). *Inspecting Schools: Holding Schools to Account and Helping Schools to Improve*. Buckingham: Open University Press.
 - WRR. (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening. Rapporten aan de regering*. Amsterdam: University Press.
 - Yin, R.K. (1989). *Case studies research: design and methods*. Beverly Hills: Sage.

Bijlagen

	Onderwerp	Paginanummer
Bijlage 1	Lijst met afkortingen	104
Bijlage 2	Interviewleidraad thema en topiclist	105
Bijlage 3	Uitnodiging onderzoek	108
Bijlage 4	Code Goed Bestuur PO Raad	109
Bijlage 5	Waarderingscriteria IvhO	111
Bijlage 6	Uitwerking competenties Wet BIO	119
Bijlage 7	Wettelijke taken en bevoegdheden schoolbesturen	120

Bijlage 1 Lijst met afkortingen

Lijst met afkortingen

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
ALV	Algemene ledenvergadering
BSO	Buitenschoolse opvang
B&W	(college van) Burgemeester en Wethouders
BSO	Buitenschoolse opvang
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CITO	Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling
CvB	College van Bestuur
DO	Directeuren overleg
DUO	Dienst Uivoering Onderwijs
EWS	Early warning system
FTE	Fulltime-equivalent
GMR	Gemeenschappelijke medezeggenschapsraad
HBO	Hoger beroeps onderwijs
HRM	Human Resource Management
IB'er	Intern begeleider
ICT	Informatie en Communicatie Technologie
INK	Instituut Nederlandse Kwaliteit
Ivho	Inspectie van het Onderwijs
KIK	Kwaliteit in Kaart
KPI	Key performance indicator
KPO	Kwaliteitsmeter Primair Onderwijs
LVS	Leerlingvolgsysteem
NPM	New Public Management
Min. OCW	Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap
MR	Medezeggenschapsraad
MT	Management team
OR	Ouderraad
PABO	Pedagogische academie voor het basisonderwijs
PDCA cyclus	Plan-Do-Check-Act cyclus
PON	Personeelscluster Oost Nederland
PR	Public relations
RvB	Raad van Beheer
RvT	Raad van Toezicht
SBL	Stichting Beroepskwaliteit Leraren
UR	Universiteitsraad
VO	Voortgezet onderwijs
WET BIO	Wet op de beroepen in het onderwijs
WMO	Wet Medezeggenschap Onderwijs
WMS	Wet medezeggenschap op scholen
WOT	Wet op het onderwijstoezicht
WRR	Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid

Bijlage 2 Interviewleidraad thema en topiclist

Introductie

Goedendag, bedankt voor de medewerking.

Mijn naam is Randy van den Brink en ik studeer Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. In verband met mijn afstuderen dit jaar doe ik onderzoek naar de kwaliteit in het primair onderwijs. Ik onderzoek wat de perceptie is van het schoolbestuur over de kwaliteit van het onderwijs.

Specifieke introductie

In dit gesprek zou ik graag een aantal aspecten omtrent bestuur, de organisatie en de kwaliteit willen bespreken, maar mocht u iets willen toevoegen, dan graag.

Het interview bestaat uit vijf delen.

In het eerste deel wil ik ingaan op de kwaliteit van het onderwijs en de organisatie.

In het tweede deel staat sturing van en binnen/buiten de organisatie centraal.

In het derde deel gaat het over de organisatie en het bestuursmodel.

In het vierde deel staat het schoolbestuur centraal.

Het vijfde en laatste deel vatten we de resultaten van het interview samen aan de hand van een aantal besproken punten.

Het interview zal ongeveer een uur duren en wordt anoniem behandeld. Als u het goed vindt, wil ik het interview opnemen om het naderhand goed uit te kunnen werken.

Maar nu eerst iets over u: wat is uw functie, hoe lang bekleed u deze functie en hoe bent u daar terecht gekomen?

Topic: kwaliteit

1. Wat verstaat u onder kwaliteit?
2. Wanneer vindt u het kwaliteit? Hoe komt dat tot uiting?
3. Hoe weet u wat de kwaliteit van het onderwijs is?
4. Stel u wilt meer weten over de kwaliteit van het onderwijs, hoe doet u dat dan?
5. Doet u aan kwaliteitsmeting binnen de organisatie?
 - a. Zo ja, hoe zit dat proces eruit? En doet u dat via een instrument?
 - b. Zo nee, waarom doet u dat niet? Is de school van plan om in de toekomst kwaliteitsmeting in te gaan voeren (bijvoorbeeld via een instrument: early warning system, driehoeksmeting, kwaliteitskaarten)
6. Hoe weet u dat uw boodschap als het gaat om kwaliteitsmeting aankomt binnen de organisatie?
 - a. Zo ja, kunt u een omschrijving geven hoe dat proces verloopt?
 - b. Zo nee, is die verantwoording bij iemand anders belegd?
7. Stuurt u aan op kwaliteit binnen de organisatie?
 - a. Zo ja, hoe doet u dat?
 - b. Zo nee, is dit bij iemand anders belegd?
8. Wat doet u als de prestaties dalen?
9. Betreft u de omgeving bij het meten van kwaliteit?
 - a. Zo ja, wie betreft u? Hoe vaak vindt dit plaats? Krijgen de betrokkenen daarover een terugkoppeling?
 - b. Zo nee, waarom niet?
10. Heeft u weleens discussies over kwaliteit met collega bestuurders?
 - a. Zo ja, wat doet u dan?
 - b. Zo nee, waarom heeft u dat niet?

11. Heeft u weleens discussies over kwaliteit met andere personen binnen of buiten de organisatie?
 - a. Zo ja, wat doet u in deze situaties?
 - b. Zo nee, waarom niet?

Topic: sturing

1. Wat verstaat u onder sturing?
2. Vindt er sturing plaats binnen de organisatie?
 - a. Zo ja, hoe vindt er sturing plaats binnen de organisatie (top-down of bottom-up)?
 - b. Zo nee, is er een ander orgaan dat de aansturing verzorgt?
3. Zijn er in het verleden weleens problemen ontstaan omtrent sturing?
 - a. Zo ja, welke problemen zijn dit? En zijn deze inmiddels opgelost?
4. Praat u met leraren en managers over de wijze van sturing binnen de organisatie?

Topic: organisatie en bestuursmodel

1. Kunt u een omschrijving geven over wat voor een soort organisatie uw school is?
2. Welk bestuursmodel hanteert u binnen de school?
3. Is er bewust gekozen voor dit bestuursmodel?
 - a. Zo ja, waarom?
 - b. Zo nee, waarom niet?
4. Hoe ziet de organisatiestructuur eruit?
5. Wat vindt u belangrijk binnen de organisatie?
6. Is er een scheiding van taken en verantwoordelijkheden binnen uw organisatie?
 - a. Zo ja, hoe ziet deze eruit?
 - b. Zo nee, hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden geregeld?
7. Praat u weleens met 'personen' binnen de organisatie over de organisatie?
8. Praat u weleens met 'personen' buiten de school over de organisatie?
9. Heeft het bestuur of de organisatie als geheel, in het heden of verleden voor grote structurele veranderingen gestaan?
 - a. Zo ja, wat zijn daarbij de dilemma's?
 - b. Zo nee, staan er in de toekomst nog veranderingen op de agenda? Hoe denkt u in de toekomst daarop te kunnen reageren?
10. Worden de medewerkers van de organisatie betrokken bij organisatorische veranderingen?
 - a. Zo ja, op welke wijze?
 - b. Zo nee, is dit een bewuste keuze?
11. Wat is de rechtsvorm van de organisatie?
12. Hoe kijkt de buitenwereld tegen uw organisatie aan? Vindt u het van belang om te weten hoe de buitenwereld tegen uw organisatie aankijkt?
 - a. Zo ja, waarom vindt u dat van belang?
 - b. Zo nee, waarom vindt u dat niet van belang?
 - c. Is er weleens negatieve feedback vanuit de omgeving?

Topic: schoolbestuur

1. Waarom zit u in het schoolbestuur?
2. Hoe ziet de samenstelling van het schoolbestuur eruit qua man/vrouw/leeftijd verdeling?
3. Uit hoeveel leden bestaat het schoolbestuur?
4. Wat zijn de taken en verantwoordelijkheden van het schoolbestuur?
5. Wat vindt het schoolbestuur streefpunten binnen de organisatie? Zoals, kwaliteit, personeel, strategie e.d.
6. Schetst het bestuur de kaders binnen de organisatie of is het bestuur uitvoerend?

- Heeft u er behoefte aan om een samenvatting van dit gesprek te ontvangen en vervolgens goedkeuring te geven voor gebruik?
- Wilt u op de hoogte gehouden worden van het onderzoek?
- Mag ik als ik vragen heb nog eens contact met u opnemen?
- Hartelijk dank voor uw tijd en medewerking!

Bijlage 3 Uitnodiging onderzoek

Bestuurskunde		Faculteit der Management- wetenschappen	
273420		Thomas van Aquinostraat 2 Postbus 9108 6500 HK Nijmegen	
		Telefoon 024 361 27 64 Fax 024 361 23 79 www.ru.nl/im	
Ons kenmerk:	Uw kenmerk:	Datumsessie met	Datum
Betreft		024 36 12754	31 maart 2011
Monitor Goed Bestuur		Email	

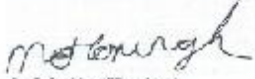
Geachte voorzitter van het bestuur,

In het najaar hebt u meegewerkt aan de monitor Goed bestuur, een vragenlijst onderzoek in opdracht van de PO-raad, waarin u via een vragenlijst ondervraagd bent over de code Goed Bestuur en uw ervaringen met deze code. In het verlengde van deze monitor voeren studenten van de opleiding Bestuurskunde van de Radboud Universiteit Nijmegen een aanvullende studie uit onder begeleiding van Mw. dr. Marlies Honingh. Zij is één van de onderzoekers van de monitor Goed Bestuur. Deze aanvullende studie heeft een ander karakter dan de monitor en zal bestaan uit het afnemen van interviews. Tijdens de interviews zult u merken dat we niet alleen geïnteresseerd zijn in de formele wijze waarop bestuur en toezicht vorm krijgen, maar vooral ook in uw opvattingen en ervaringen.

Over de resultaten van deze studie zal gerapporteerd worden in de master theses van studenten en indien mogelijk zullen de uitkomsten van deze studie gebruikt worden ter aanvulling of als achtergrond studie bij de eind rapportage van de monitor. De interview gegevens zullen geanonimiseerd en uiterst zorgvuldig behandeld worden. Deelname aan deze aanvullende studie levert niet alleen kennis en inzicht op voor de sector maar ook voor uw eigen bestuur.

Ik hoop van harte dat enkele leden van uw bestuur en uzelf bereid zullen zijn mee te werken aan dit onderzoek van mijn studenten. Mocht u nog vragen hebben over het onderzoek, dan kunt u mij per mail bereiken op het volgende adres m.honingh@im.ru.nl.

Bij voorbaat dank en een hartelijke groet,


dr. Marlies Honingh
Universitair docent Bestuurskunde
Nijmegen School of Management, Radboud Universiteit Nijmegen

Radboud Universiteit Nijmegen 

Bijlage 4 Code Goed Bestuur PO Raad

Bestuurders kunnen naar eigen inzicht de begrippen/ principes invullen.

Algemeen

1. Het bestuur vindt zijn legitimering in de instandhouding van de school/scholen om het geven van onderwijs te realiseren. Het bestuur handelt ten dienste van die school/scholen. Dit laat onverlet dat de statuten van de organisatie ook andere doelstellingen kan bevatten.
2. Het bestuur legt verantwoording af over zijn functioneren aan zijn belanghebbenden en stelt daartoe periodiek vast wie zijn belanghebbenden zijn.
3. Bij de inrichting van de bestuurlijke organisatie richt het bestuur zich op het creëren van optimale condities voor het onderwijsleerproces in de school/scholen en de daaruit voortvloeiende eisen ten aanzien van de leerlingen, hun ouders, het personeel én de organisatie op de school/scholen.
4. Het bestuur zorgt ervoor dat er (intern) toezicht plaatsvindt op het bestuurlijk handelen. Daarbij is het niet de bedoeling dat personen toezicht houden op zichzelf.
5. Het bestuur treedt als eenheid op en spreekt met één mond.
6. Het bestuur formuleert tezamen met de school/scholen de visie en doelen van het onderwijs dat op de school/scholen gegeven wordt en stelt vast op welke wijze getoetst wordt in welke mate deze doelen bereikt zijn.
7. Het bestuur definieert in overleg met de school/scholen het begrip kwaliteit zoals dat voor de organisatie van de school/scholen wordt gehandeld het daar gegeven onderwijs, en stelt vast op welke wijze de kwaliteit van de organisatie en het onderwijs wordt getoetst.
8. Het bestuur bevordert communicatie en dialoog tussen alle belanghebbenden.
9. Het bestuur evalueert periodiek zijn eigen functioneren en stelt zo nodig de inrichting van de bestuurlijke organisatie hierop bij.
10. Het bestuur maakt de besturingsfilosofie bekend aan alle belanghebbenden.
11. Het bestuur maakt de samenstelling van het bestuur en de achtergrond van de leden bekend aan alle belanghebbenden.
12. Het bestuur maakt de profielen op basis waarvan het bestuur wordt samengesteld bekend aan alle belanghebbenden en evalueert deze periodiek én in ieder geval bij het ontstaan van een vacature.*
13. Bestuurders verdiepen zich in relevante ontwikkelingen en inzichten in het onderwijs.

Transparantie, verantwoording en motivering

14. Het handelen van het bestuur is transparant en 'actief openbaar' dat wil zeggen dat relevante inlichtingen en gegevens uit eigen beweging worden verstrekt aan belanghebbenden.

15. Het bestuur motiveert op deugdelijke en heldere wijze de beweegredenen voor zijn handelen.
16. De informatievoorziening door en aan het bestuur wordt gekenmerkt door tijdigheid en consistentie, is toegankelijk en inzichtelijk en is toegesneden op de behoeften van diegenen die betrokken zijn bij de school/scholen.
17. Vergoedingen aan bestuurders worden vermeld in de jaarrekening.

Onafhankelijkheid

18. Bestuurders handelen zó dat er geen vermenging is tussen schoolbestuurlijke belangen en eigen zakelijke en/of persoonlijke belangen, en dat iedere schijn daartoe wordt vermeden.
19. Het bestuur waakt ervoor dat bij één of meer bestuurders functies en/of bevoegdheden binnen of buiten het bestuur zodanig samenvallen dat de betreffende bestuurder of groep bestuurders onevenredig veel invloed heeft of kan hebben op het handelen van het bestuur.

Vertrouwen

20. Het handelen van het bestuur wordt gekenmerkt door betrouwbaarheid zodat Integriteit en gelijke behandeling
21. Het bestuur en individuele bestuurders handelen zo dat alle belanghebbenden met respect worden bejegend en hun belangen correct worden afgewogen.
22. Het bestuur handelt in gelijke gevallen en situaties op gelijke wijze.
23. Het bestuur draagt er zorg voor dat leerlingen (en hun ouders) en werknemers zonder gevaar voor hun (rechts)positie de mogelijkheid hebben te rapporteren aan de voorzitter van het bestuur of aan een door het bestuur aangewezen functionaris of orgaan over vermoede onregelmatigheden van algemene, bestuurlijke, operationele en financiële aard binnen het bestuur en/of binnen de school/scholen.

Financiële deugdelijkheid

24. Het bestuur draagt zorg voor een deugdelijke bedrijfsvoering. Met deugdelijke bedrijfsvoering wordt ook bedoeld dat deze bedrijfsvoering is gericht op het realiseren van de door het bestuur vooraf geformuleerde doelen.
25. Het bestuur voert beleid wat betreft risicomanagement, geldbeheer, financiering en belegging. Het bestuur verantwoordt de uitvoering hiervan in het jaarverslag.
26. Het bestuur geeft expliciet de herkomst en omvang aan van de door of namens hem ontvangen additionele middelen zoals sponsorgelden en vrijwillige ouderbijdragen en verantwoordt de besteding.
27. Het bestuur wijst zelf de externe accountant aan.

Bijlage 5 Waarderingscriteria IvhO

De inhoud van het toezicht

Op het moment dat de IvhO risico's of mogelijke tekortkomingen op een school constateren voeren zij onderzoek uit. Bij dat onderzoek maakt de IvhO gebruik van het zogenoemde waarderingskader. In het waarderingskader staat op welke punten de kwaliteit van het onderwijs beoordeeld wordt. Voor welke punten de IvhO kiest hangt af van de risico's die zij hebben gesignaleerd. Wat beoordelen wij in het kwaliteitsonderzoek. In de WOT staan de aspecten beschreven waarop een school voor primair of VO wordt beoordeeld. Zo staat in de wet dat de IvhO opbrengsten van een school beoordeeld aan de hand van de leerresultaten en de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen. Bij de inrichting van het onderwijs kijkt de IvhO naar het leerstofaanbod, de leertijd, het pedagogisch klimaat, het schoolklimaat, het didactisch handelen van de leraren, de leerlingenzorg en naar de toetsen, tests, opdrachten of examens. Daarnaast staat in de WOT dat wij in het toezicht ook de kwaliteitszorg van de school beoordelen. Bovenstaande aspecten zijn in het waarderingskader uitgewerkt in indicatoren. Ze zijn geordend naar de kwaliteitsaspecten uit de WOT en vastgesteld in overleg met vertegenwoordigers van onderwijsorganisaties. In 2009 is het kernkader inhoudelijk vernieuwd op grond van onderzoek en gesprekken met vertegenwoordigers uit het onderwijs. Kwaliteitsonderzoek is maatwerk. Afhankelijk van het soort risico dat uit de risicoanalyse naar voren komt, onderzoekt de IvhO een school met een op maat gemaakte selectie van indicatoren.

Pas toe of leg uit

Wanneer een school vindt dat één of meer indicatoren geen recht doen aan de specifieke situatie van de school of aan het eigen schoolconcept, kan het bestuur dit aangeven. De inspectie hanteert het principe 'pas toe of leg uit'. De Inspectie vraagt de school de bewuste afwijkingen te onderbouwen en zich goed gedocumenteerd te verantwoorden over keuzes en resultaten. Als de Inspectie van mening is dat de keuzes van de school niet in overeenstemming zijn met de professionele opvattingen over de te leveren kwaliteit, dan beargumenteren zij dat in de rapportage over de school.

Kernkaders primair en VO

De kernkaders zijn onderverdeeld in vijf domeinen: opbrengsten, onderwijsleerproces, zorg en begeleiding, kwaliteitszorg en wet- en regelgeving. Binnen de kernkaders zijn normindicatoren geselecteerd. Deze spelen een belangrijke rol bij het al dan niet toekennen van aangepast toezicht (zeer) zwakke kwaliteit. De normindicatoren zijn gemarkeerd met een asterisk (*).



Figuur 12 Waarderingskader

Kernkader primair onderwijs

A. OPBRENGSTEN

Kwaliteitsaspect 1

De opbrengsten liggen op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht

1.1* De resultaten van de leerlingen aan het eind van de basisschool liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht.

1.1.1 De taalresultaten van de leerlingen aan het eind van de basisschool liggen ten minste op het niveau dat op grond van kenmerken van de leerlingen mag worden verwacht.

1.1.2 De rekenresultaten van de leerlingen aan het eind van de basisschool liggen ten minste op het niveau dat op grond van kenmerken van de leerlingen mag worden verwacht.

1.2* De resultaten van de leerlingen voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde tijdens de schoolperiode liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht.

1.3 De leerlingen doorlopen in beginsel de school binnen de verwachte periode van 8 jaar.

1.4 Leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften ontwikkelen zich naar hun mogelijkheden.

1.5 De sociale competenties van de leerlingen liggen op een niveau dat mag worden verwacht.

B. ONDERWIJSLEERPROCES

Kwaliteitsaspect 2

De aangeboden leerstofinhouden bereiden de leerlingen voor op vervolgonderwijs en samenleving

2.1* Bij de aangeboden leerinhouden voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde betreft de school alle kerndoelen als te bereiken doelstellingen.

2.1.1 Bij de aangeboden leerinhouden voor Nederlandse taal betreft de school alle kerndoelen als te bereiken doelstellingen.

2.1.2 Bij de aangeboden leerinhouden voor rekenen en wiskunde betreft de school alle kerndoelen als te bereiken doelstellingen.

2.2* De leerinhouden voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8.

2.2.1 De leerinhouden voor Nederlandse taal worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8.

2.2.2 De leerinhouden voor rekenen en wiskunde worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8.

2.3 De leerinhouden in de verschillende leerjaren sluiten op elkaar aan.

2.4* De school met een substantieel aantal leerlingen met een leerling-gewicht biedt bij Nederlandse taal leerinhouden aan die passen bij de onderwijsbehoeften van leerlingen met een taalachterstand.

2.5 De school heeft een specifiek aanbod om sociale competenties te ontwikkelen.

2.6 De school heeft een aanbod gericht op bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit in de samenleving.

Kwaliteitsaspect 3

De leraren geven de leerlingen voldoende tijd om zich het leerstofaanbod eigen te maken

3.1 De leraren maken efficiënt gebruik van de geplande onderwijstijd.

Kwaliteitsaspect 4

Het schoolklimaat wordt gekenmerkt door veiligheid en respectvolle omgangsvormen

4.1 De ouders zijn betrokken bij de school door de activiteiten die de school daartoe onderneemt.

4.2 De leerlingen voelen zich aantoonbaar veilig op school.

4.3 Het personeel voelt zich aantoonbaar veilig op school.

4.4 De school heeft inzicht in de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel en in de incidenten die zich op het gebied van sociale veiligheid op de school voordoen.

4.5 De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op het voorkomen van incidenten in en om de school.

4.6 De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op de afhandeling van incidenten in en om de school.

4.7 Het personeel van de school zorgt ervoor dat de leerlingen op een respectvolle manier met elkaar en anderen omgaan.

Kwaliteitsaspect 5

De leraren leggen duidelijk uit, organiseren de onderwijsactiviteit efficiënt en houden de leerlingen taakbetrokken

5.1* De leraren geven duidelijke uitleg van de leerstof.

5.2* De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.

5.3* De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten.

Kwaliteitsaspect 6

De leraren stemmen aanbod, instructie, verwerking en onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen

6.1 De leraren stemmen de aangeboden leerinhouden af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.

6.2 De leraren stemmen de instructie af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.

6.3 De leraren stemmen de verwerkingsopdrachten af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.

6.4 De leraren stemmen de onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.

C. ZORG EN BEGELEIDING

Kwaliteitsaspect 7a

De leraren volgen systematisch de vorderingen van de leerlingen

7.1* De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.

7.2 De leraren volgen en analyseren systematisch de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.

Kwaliteitsaspect 7b: specifiek voor sbo

De school begeleidt de leerlingen zodat zij zich naar hun mogelijkheden ontwikkelen

S7.3 De school stelt bij plaatsing voor iedere leerling een ontwikkelingsperspectief vast.

S7.4 De school volgt of de leerlingen zich ontwikkelen conform het ontwikkelingsperspectief en maakt naar aanleiding hiervan beredeneerde keuzes.

Kwaliteitsaspect 8

De leerlingen die dat nodig blijken te hebben, krijgen extra zorg

8.1 De school signaleert vroegtijdig welke leerlingen zorg nodig hebben.

8.2 Op basis van een analyse van de verzamelde gegevens bepaalt de school de aard van de zorg voor de zorgleerlingen.

8.3* De school voert de zorg planmatig uit.

8.4 De school evalueert regelmatig de effecten van de zorg.

8.5 De school zoekt de structurele samenwerking met ketenpartners waar noodzakelijke interventies op leerling-niveau haar eigen kerntaak overschrijden.

D. KWALITEITSZORG

Kwaliteitsaspect 9

De school heeft een systeem voor kwaliteitszorg

9.1 De school heeft inzicht in de onderwijsbehoeften van haar leerlingenpopulatie.

9.2 De school evalueert jaarlijks de resultaten van de leerlingen.

9.3 De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces.

9.4 De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten.

9.5 De school borgt de kwaliteit van het onderwijsleerproces.

9.6 De school verantwoordt zich aan belanghebbenden over de gerealiseerde onderwijskwaliteit.

9.7 De school draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs gericht op bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit van de samenleving.

E. WET- EN REGELGEVING

N1 Door of namens het bestuur is de vastgestelde schoolgids naar de inspectie gestuurd en deze schoolgids bevat de verplichte onderdelen (WPO, art. 16 en 13).

N2 Door of namens het bestuur is het vastgestelde schoolplan naar de inspectie gestuurd en dit schoolplan bevat de verplichte onderdelen (WPO, art. 16 en 12).

N3 Door of namens het bestuur is het zorgplan van het samenwerkingsverband naar de inspectie gestuurd en dit zorgplan bevat de verplichte onderdelen (WPO, art.19).

N4 De geplande onderwijstijd voldoet aan de wettelijke vereisten (WPO, art. 8).

Kernkader voortgezet onderwijs

A. OPBRENGSTEN

Kwaliteitsaspect 1

De opbrengsten liggen op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht

1.1* De leerlingen behalen in de onderbouw het opleidingsniveau dat mag worden verwacht.

1.2* De leerlingen lopen weinig vertraging op in de bovenbouw van de opleiding.

1.3* De leerlingen van de opleiding behalen voor het centraal examen de cijfers die mogen worden verwacht.

1.4* Bij de opleiding zijn de verschillen tussen het cijfer voor het schoolexamen en het cijfer voor het centraal examen van een aanvaardbaar niveau.

B. ONDERWIJSLEERPROCES

Kwaliteitsaspect 2

De aangeboden leerinhouden zijn gericht op de brede ontwikkeling van leerlingen en de voorbereiding op vervolgonderwijs of arbeidsmarkt en samenleving

2.1* De aangeboden leerinhouden in de onderbouw voldoen aan de wettelijke vereisten.

2.2* De aangeboden leerinhouden in de bovenbouw zijn dekkend voor de examenprogramma's.

2.3* De school met een substantieel percentage taalzwakke leerlingen heeft bij alle vakken een aanbod aan leerinhouden dat past bij de talige onderwijsbehoeften van deze leerlingen.

2.4 De school heeft een specifiek aanbod om sociale competenties te ontwikkelen.

2.5 De school heeft een aanbod gericht op bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit in de samenleving.

Kwaliteitsaspect 3

De leerlingen krijgen voldoende tijd om zich het leerstofaanbod eigen te maken

3.1 De uitval van geplande onderwijsactiviteiten blijft beperkt.

3.2 Het ongeoorloofd verzuim van leerlingen is beperkt.

3.3 De leerlingen maken efficiënt gebruik van de onderwijstijd.

Kwaliteitsaspect 4

Het schoolklimaat wordt gekenmerkt door veiligheid en respectvolle omgangsvormen

4.1 De ouders zijn betrokken bij de school door de activiteiten die de school daartoe onderneemt.

4.2 De leerlingen voelen zich aantoonbaar veilig op school.

4.3 Het personeel voelt zich aantoonbaar veilig op school.

4.4* De school heeft inzicht in de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel en in de incidenten die zich op het gebied van sociale veiligheid op de school voordoen.

4.5 De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op het voorkomen van incidenten in en om de school.

4.6 De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op de afhandeling van incidenten in en om de school.

4.7* Het personeel van de school zorgt ervoor dat de leerlingen op een respectvolle manier met elkaar en anderen omgaan.

4.8* De mentoren stimuleren het welbevinden en de motivatie van de leerlingen.

Kwaliteitsaspect 5

De leraren leggen duidelijk uit, organiseren de onderwijsactiviteit efficiënt en houden de leerlingen taakbetrokken

5.1* De leraren geven duidelijke uitleg van de leerstof.

5.2* De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.

5.3* De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten.

Kwaliteitsaspect 6

De leraren stemmen aanbod, instructie, verwerking en onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen

6.1 De aangeboden leerinhouden maken afstemming mogelijk op de onderwijsbehoeften van individuele leerlingen.

6.2 De leraren stemmen de instructie af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen.

6.3 De leraren stemmen de verwerkingsopdrachten af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.

6.4 De leraren stemmen de onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.

C. ZORG EN BEGELEIDING

Kwaliteitsaspect 7

De leraren volgen systematisch de vorderingen van de leerlingen

7.1* De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.

7.2 De leraren volgen en analyseren systematisch de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.

Kwaliteitsaspect 8

Leerlingen die dat nodig blijken te hebben krijgen extra zorg

8.1 Op basis van een analyse van de verzamelde gegevens bepaalt de school tijdig de aard van de zorg voor de zorgleerlingen.

8.2* De school voert de zorg planmatig uit.

8.3 De school evalueert regelmatig de effecten van de zorg.

8.4 De school zoekt de structurele samenwerking met ketenpartners waar noodzakelijke interventies op leerling-niveau haar eigen kerntaak overschrijden.

D. KWALITEITSZORG

Kwaliteitsaspect 9

De school zorgt systematisch voor behoud of verbetering van de kwaliteit van haar onderwijs

9.1 De school heeft inzicht in de onderwijsbehoeften van haar leerlingenpopulatie.

9.2 De school evalueert jaarlijks de resultaten van de leerlingen.

9.3 De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces.

9.4 De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten.

9.5 De school borgt de kwaliteit van het onderwijsleerproces.

9.6 De school waarborgt de kwaliteit van het schoolexamen en van andere toetsinstrumenten.

9.7 De school verantwoordt zich aan belanghebbenden over de gerealiseerde onderwijskwaliteit.

9.8 De school draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs gericht op bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit van de samenleving.

E. WET- EN REGELGEVING

N1 Door of namens het bestuur is de vastgestelde schoolgids naar de inspectie bestuurd en deze schoolgids bevat de verplichte onderdelen (WVO art. 24a en 24c).

N2 Door of namens het bestuur is het vastgestelde schoolplan naar de inspectie gestuurd en dit schoolplan bevat de verplichte onderdelen (WVO art. 24 en 24c).

N3 Door of namens het bestuur is het vastgestelde zorgplan naar de inspectie gestuurd en dit zorgplan bevat de verplichte onderdelen (WVO art. 10h).

N4 Door of namens het bestuur zijn het Examenreglement en het PTA naar de inspectie gestuurd en beide voldoen inhoudelijk aan de wettelijke vereisten (Eindexamenbesluit art. 31).

N5 De geplande onderwijstijd voldoet aan de wettelijke vereisten (WVO art. 10, lid 2; 10b, lid 2; 10d, lid 2; 10f, lid 3a; 11c, lid 1b; 12, lid 5).

Bijlage 6 Uitwerking competenties Wet BIO

1. Interpersoonlijke competentie: leiding geven en zorgen voor een goede sfeer van omgaan met en samenwerking tussen leerlingen;
2. Pedagogische competentie: zorgen voor een veilige leeromgeving en bevorderen van persoonlijke, sociale en morele ontwikkeling, of: bevorderen van de ontwikkeling tot een zelfstandig en verantwoordelijk persoon;
3. Vakinhoudelijke en didactische competentie: zorgen voor een krachtige leeromgeving en bevorderen van het leren;
4. Organisatorische competentie: zorgen voor een overzichtelijke, ordelijke en taakgerichte sfeer en structuur in de leeromgeving;
5. Samenwerken in een team: zorgen dat het werk afgestemd is op dat van collega's; bijdragen aan het goed functioneren van de schoolorganisatie;
6. Samenwerken met de omgeving: in het belang van de leerlingen een relatie onderhouden met ouders, buurt, bedrijven en instellingen;
7. Competent in reflectie en ontwikkeling: zorgen voor de eigen professionele ontwikkeling en de professionele kwaliteit van de beroepsuitoefening.

OVERZICHT COMPETENTIES	MET LEERLINGEN	MET COLLEGA'S	MET OMGEVING	MET ZICHZELF
INTERPERSOONLIJK	1			
PEDAGOGISCH	2			
VAKINHOUDELIJK & DIDACTISCH	3	5	6	7
ORGANISATORISCH	4			

Figuur 13 Competentiematrix

Bijlage 7 Wettelijke taken en bevoegdheden schoolbesturen

	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 betrokkenen
	Het personeelsbeleid en aspecten van de arbeidsvoorwaarden van het aan de school verbonden personeel
	Het beheer van 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 van instellingen in de verzorgingsstructuur
	De vorm en aard van de betrekkingen tussen de school en instellingen rondom de school
	Het gebruik dat van het schoolgebouw mag worden gemaakt door derden
	Het bestrijden van onderwijsachterstanden
	(laten) organiseren van tussenschoolse opvang
	Vóór- en naschoolse opvang wanneer ouders daarom verzoeken
	Kwaliteitssysteem (besturen zelf verantwoordelijk voor onderwijskwaliteit en zij moeten zich publiek verantwoorden voor de kwaliteit)
	Arbeidsvoorwaarden beleid

Figuur 14 Overzicht wettelijke taken en bevoegdheden schoolbesturen (Turkenburg, 2008; Van der Ree, 2004)