

HET BELANG VAN GOED BESTUUR

*Over goed bestuur
in het primair
onderwijs*

Masterthesis

Hester Poelman
Opleiding Bestuurskunde
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
Juli, 2012

Onder begeleiding van dr. M. Honingh

Woord van dank

Geachte lezer,

Met het voltooien van deze thesis ben ik aan het einde gekomen van mijn opleiding Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. De jaren zijn voorbij gevlogen. Het resultaat van dit leerproces ligt nu voor u. Vol enthousiasme heb ik gewerkt aan dit onderzoek naar goed bestuur in het primair onderwijs. Hoewel het onderwerp afwijkt van mijn oorspronkelijke idee ben ik ongelooflijk trots op het uiteindelijke resultaat. Dit resultaat was echter niet tot stand gekomen zonder een aantal personen, die ik hier graag zou willen bedanken.

In de eerste plaats wil ik Dr. M. Honingh bedanken. Zij heeft mij begeleid gedurende mijn afstuderen en heeft mij het vertrouwen gegeven dat ik nodig had om het beste uit mezelf te halen. Bovendien heeft zij me geleerd plezier te hebben in het bijschaven en aanpassen van mijn thesis, om telkens een stap in de goede richting te kunnen zetten. Zij heeft mij de 'Ernie zijde' van onderzoeken laten zien. Op die manier heb ik het lineaire denken wat meer los kunnen laten. Een les die ik hopelijk niet snel zal vergeten.

APS, het bedrijf waar ik gedurende mijn afstuderen stage heb gelopen, mag hier niet ontbreken. Ik heb een kijkje kunnen nemen in de wereld van consultancy en ben gestimuleerd om mijn eigen weg daarin te zoeken. Onder andere Jan Tolhuijs en Joanneke Niels hebben een waardevolle bijdrage geleverd aan mijn toekomstvisie en aan mijn leerproces van de afgelopen maanden. Ik zie het Rijnlandse model als een vruchtbare bodem waar hopelijk nog mooie dingen uit zullen groeien. Ik wil ook graag alle schoolbestuurders bedanken die de tijd hebben genomen om mee te werken aan mijn onderzoek.

Bij het afronden van mijn opleiding wil ik in het bijzonder mijn ouders bedanken. Pap, mam, jullie liefde en steun is van onschatbare waarde voor mij. Bedankt dat jullie er voor me zijn en me de ruimte geven om te groeien. Ik heb vaak gezegd dat jullie niet bepaald traditionele ouders zijn, hoeveel ouders motiveren hun kind om onvoldoendes te halen en vertraging op te lopen. Helaas is me dat niet gelukt, maar ik zal dat compenseren met een reis naar Australië en Nieuw Zeeland. Jullie hebben gekeken naar mij en wat voor mij belangrijk is. Op momenten als deze besef ik hoe bijzonder dat eigenlijk is. Ik hou van jullie.

Tot slot wil ik mijn lieve vriendinnen bedanken. Samen met jullie heb ik een geweldige studententijd gehad. Tot 1 november gaan we daar hopelijk nog ten volle van genieten!

Na mijn jaren in Nijmegen heb ik het gevoel dat ik voldoende bagage heb om de wereld in te trekken, en dat is wat ik ga doen. Maar eerst wens ik u veel plezier met het lezen van mijn masterscriptie.

Hester Poelman

Samenvatting

In 2010 is de wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’ van kracht geworden. Deze wet legt de verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit in het primair onderwijs neer bij schoolbesturen. De overheid gaat er namelijk vanuit dat goed bestuur zal leiden tot goed onderwijs (Ehren & Honingh, 2011). Deze beleidsassumptie wordt in dit onderzoek getoetst door het beantwoorden van de volgende hoofdvraag: is goed bestuur een noodzakelijke voorwaarde voor een hoog niveau van uitstroom naar vervolgonderwijs?¹

Uit wetenschappelijke theorie (Montfoort, 2008; Hooge & Honingh, 2011) blijken drie kenmerken van belang bij het concept goed bestuur. Een schoolbestuur moet:

- richting geven aan een organisatie door het stellen van doelen en invulling geven aan missie en identiteit, hier visie genoemd
- deze richting uitdragen naar de organisatie, in dit onderzoek bestuurlijk handelen genoemd
- visie en bestuurlijk handelen op elkaar afstemmen.

Voor het voldoen aan de voorwaarde van goed bestuur moet het denken en handelen van schoolbestuurders op elkaar zijn afgestemd. Het is echter mogelijk dat schoolbestuurders gedwongen worden anders te handelen dan zij zouden willen, doordat de omgeving invloed op hen heeft (Hooge, 1998). De overheid kan bijvoorbeeld eisen stellen aan het handelen van bestuurders waar zij zich niet in kunnen vinden. In dat geval kan er sprake zijn van beleidsvervreemding (Tummers et al, 2009). Dit verschijnsel dient als mogelijke verklaring voor een incongruentie tussen het denken en handelen van bestuurders. De mate van vervreemding en congruentie zijn in verband gebracht met het uitstroomniveau van de organisatie, zodat een uitspraak gedaan kan worden over de relatie tussen het denken en handelen van een schoolbestuur en het resultaat van het primaire proces.

Er is een vergelijkende casestudy uitgevoerd waar zes schoolbesturen aan meegewerkt hebben. Twaalf bestuurders zijn geïnterviewd en hebben een vragenlijst ingevuld op basis waarvan de visie en de beleidsstijl achterhaald is. Er is een meetinstrument ontwikkeld dat het mogelijk maakt te analyseren of deze met elkaar overeenstemmen. Tevens is onderzocht of bestuurders vervreemding van het overheidsbeleid ervaren.

Op basis van de resultaten van het empirisch onderzoek kan gesteld worden dat goed bestuur geen noodzakelijke voorwaarde is voor een hoog niveau van uitstroom. De assumptie van de overheid lijkt niet overeen te komen met de realiteit. Er zijn schoolbesturen waarvan de visie niet congruent is, maar waar het niveau van uitstroom hoog is. Er zijn waarschijnlijk andere variabelen die invloed hebben op het

¹ Hoog niveau van uitstroom wordt door de overheid gelijk gesteld aan goed onderwijs. Hoewel er andere opvattingen bestaan over goed onderwijs, wordt in dit onderzoek de lijn van de overheid aangehouden.

uitstroomniveau, zoals kenmerken van de leerling- en ouderpopulatie. Ook is het concept beleidsvervreemding geen afdoende verklaring voor incongruentie aangezien twee besturen wel instemmen met het overheidsbeleid maar niet congruent denken en handelen. Opvallend was verder dat de helft van de besturen anders handelt dan in lijn met de visie verwacht zou worden. Tevens ervaart de helft van de schoolbestuurders vervreemding van het overheidsbeleid.

Hieruit kan worden opgemaakt dat congruentie en beleidsvervreemding wel invloed kunnen hebben op onderwijskwaliteit, maar dat het stelsel erg complex is. Er zijn meer factoren die invloed uitoefenen op schoolbesturen en op onderwijskwaliteit, terwijl de overheid veronderstelt dat schoolbesturen kunnen zorgen voor deze kwaliteit. Gezien de conclusie dat het voldoen aan de voorwaarde van goed bestuur geen noodzakelijke voorwaarde is voor een hoog niveau van uitstroom en dat het onderwijsstelsel erg complex is, zou de overheid moeten overwegen haar beleid aan te passen. De assumptie dat goed bestuur leidt tot goed onderwijs lijkt immers niet overeen te komen met de werkelijkheid. Er wordt aangeraden de complexiteit van het stelsel mee te nemen bij het ontwerpen van nieuw beleid. Tevens zal getracht moeten worden de kloof tussen de overheid en het werkveld, die blijkt uit de grote mate van beleidsvervreemding die bestuurders ervaren, te overbruggen. Wellicht zou de PO-Raad hier een rol bij kunnen spelen.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	- 7 -
1.1.	Doelstelling en relevantie.....	- 7 -
1.1.1.	Wetenschappelijke relevantie	- 8 -
1.1.2.	Maatschappelijke relevantie.....	- 8 -
1.2.	Vraagstelling.....	- 8 -
1.3.	Het onderzoek.....	- 9 -
1.4.	Leeswijzer	- 9 -
2.	Beleidskader	- 10 -
2.1.	Ontwikkelingen in onderwijsbeleid.....	- 10 -
2.1.1.	Autonomievergroting.....	- 10 -
2.1.2.	Marktwerving.....	- 10 -
2.2.	Wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’.....	- 11 -
2.3.	Actoren en mechanismen	- 13 -
2.3.1.	Inspectie	- 13 -
2.3.2.	Sectorraad.....	- 16 -
2.3.3.	Gemeente	- 17 -
2.3.4.	Intern toezicht	- 17 -
2.3.5.	Afronding.....	- 17 -
2.4.	Beleidsassumpties en afronding.....	- 18 -
3.	Dominant paradigma	- 19 -
3.1.	Kenmerken overheidsbeleid.....	- 19 -
3.2.	Dominant paradigma.....	- 20 -
3.3.	Afronding	- 21 -
4.	Theoretisch kader.....	- 22 -
4.1.	Goed bestuur	- 22 -
4.2.	Visie.....	- 22 -
4.2.1.	Stromingen in visies.....	- 23 -
4.3.	Bestuurlijk handelen	- 25 -
4.3.1.	Theorieën over bestuursstijlen.....	- 25 -
4.3.2.	Afronding.....	- 27 -
4.4.	Congruentie.....	- 27 -
4.4.1.	Belang van congruentie.....	- 27 -
4.4.2.	Afronding.....	- 28 -
4.5.	Vervreemding	- 29 -

4.5.1.	Definitie vervreemding	- 29 -
4.5.2.	Raamwerk beleidsvervreemding.....	- 29 -
4.5.3.	Afronding.....	- 32 -
4.6.	Omgeving.....	- 32 -
4.6.1.	Open systeembenadering.....	- 32 -
4.6.2.	Institutionele theorie	- 33 -
4.6.3.	Institutionalisme in het onderwijs	- 34 -
4.6.4.	Afronding.....	- 35 -
4.7.	Conceptueel model en afronding	- 36 -
5.	Methodologisch kader	- 37 -
5.1.	Kwalitatief onderzoek	- 37 -
5.2.	Conceptueel model en onderzoeksinstrumenten.....	- 37 -
5.3.	Verantwoording van het onderzoek	- 38 -
5.4.	Casusselectie.....	- 39 -
5.5.	Operationalisatie.....	- 41 -
5.5.1.	Visie.....	- 41 -
5.5.2.	Bestuurlijk handelen	- 44 -
5.6.	Betrouwbaarheid en validiteit.....	- 46 -
5.7.	Resultaten en analyse.....	- 47 -
5.8.	Afronding.....	- 47 -
6.	Resultaten	- 48 -
6.1.	Leerrijk!.....	- 48 -
6.1.1.	Dhr. Leijtens	- 48 -
6.1.2.	Dhr. Kievith.....	- 49 -
6.1.3.	Uitstroom gegevens	- 51 -
6.1.4.	Conclusies Leerrijk.....	- 51 -
6.2.	Archipel	- 51 -
6.2.1.	Dhr. Scholten.....	- 51 -
6.2.2.	Dhr. Mulder	- 53 -
6.2.3.	Uitstroom gegevens	- 54 -
6.2.4.	Conclusies Archipel.....	- 55 -
6.3.	SPOLT	- 55 -
6.3.1.	Dhr. de Vriend	- 55 -
6.3.2.	Dhr. Gubbels.....	- 56 -
6.3.3.	Uitstroom gegevens	- 58 -
6.3.4.	Conclusies SPOLT	- 58 -

6.4.	Agora.....	- 59 -
6.4.1.	Dhr. Spies.....	- 59 -
6.4.2.	Dhr. de Waard.....	- 60 -
6.4.3.	Uitstroom gegevens.....	- 62 -
6.4.4.	Conclusie Agora.....	- 62 -
6.5.	Alpha scholengroep.....	- 62 -
6.5.1.	Dhr. Vis.....	- 62 -
6.5.2.	Dhr. Michielsen.....	- 64 -
6.5.3.	Uitstroom gegevens.....	- 66 -
6.5.4.	Conclusie Alpha scholengroep.....	- 66 -
6.6.	SPCO Groene Hart.....	- 67 -
6.6.1.	Dhr. de Vink.....	- 67 -
6.6.2.	Dhr. Mackloet.....	- 68 -
6.6.3.	Uitstroom gegevens.....	- 70 -
6.6.4.	Conclusie SPCO Groene Hart.....	- 70 -
6.7.	Afronding.....	- 70 -
7.	Analyse.....	- 71 -
7.1.	Vergelijking cases.....	- 71 -
7.2.	Analyse vragenlijsten.....	- 72 -
8.	Conclusies.....	- 74 -
8.1.	Kritische reflectie en aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	- 75 -
8.2.	Aanbevelingen voor de praktijk.....	- 77 -
9.	Literatuurlijst.....	- 79 -
10.	Bijlagen.....	- 82 -
10.1.	Interviewgide.....	- 82 -
10.2.	Schriftelijke vragenlijst.....	- 83 -

1. Inleiding

Leidt goed bestuur tot goed onderwijs?

In artikel 23 van de grondwet staat dat de overheid verantwoordelijk is voor een goed functionerend onderwijsstelsel. Eind jaren '80 is een toekomstvisie voor het onderwijs geschetst waarin scholen minder regels opgelegd zouden krijgen en de zelfstandigheid van scholen zou worden vergroot. Hier is in de loop der tijd invulling aan gegeven. Zo is in 2006 de lumpsumfinanciering ingevoerd waardoor scholen meer flexibiliteit krijgen voor het inzetten van financiële middelen (Dietvorst & Beukenholdt, 2007). Sinds het in werking treden van de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur'² in 2010 is de formele verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit bij de schoolbesturen komen te liggen. De assumptie die aan dit beleid ten grondslag ligt is dat goed bestuur in het primair onderwijs zal leiden tot goed onderwijs (Ehren & Honingh, 2011). Op basis van dit beleid focust de onderwijsinspectie haar activiteiten op schoolbesturen om zo onderwijskwaliteit te kunnen verbeteren. Schoolbesturen moeten verantwoording afleggen over de onderwijsresultaten en de invulling van hun bestuurstaak. De vraag is echter of schoolbesturen veel invloed hebben op de onderwijskwaliteit op scholen of dat er andere factoren zijn die meer invloed hebben op de werkelijke kwaliteit. Zo kan de omgeving van een school; de leerkrachten, de ouders, de leerlingpopulatie en andere factoren, invloed uitoefenen op de resultaten. Wellicht zijn die invloeden wel groter dan die van het schoolbestuur. In dit onderzoek wordt de beleidsassumptie van de overheid getoetst. Leidt goed bestuur eigenlijk wel tot goed onderwijs?

1.1. Doelstelling en relevantie

De doelstelling van dit onderzoek is tweeledig:

- A. Inzicht krijgen in de visie en het handelen van schoolbesturen in het primair onderwijs om te toetsen of schoolbesturen voldoen aan de voorwaarde van goed bestuur
- B. Analyseren of het voldoen aan de voorwaarde van goed bestuur noodzakelijk is voor een hoog niveau van uitstroom naar vervolgonderwijs.

Congruentie tussen de visie en het handelen van bestuurders en tussen de bestuurders uit hetzelfde schoolbestuur wordt in dit onderzoek als een noodzakelijke voorwaarde van goed bestuur beschouwd (Montfoort, 2008; Hooge & Honingh, 2011). De congruentie tussen denken en handelen van een schoolbestuur wordt in verband gebracht met de uitstroomgegevens van de scholen onder het bestuur om na te gaan of goed bestuur leidt tot goed onderwijs. Zo kan worden vastgesteld of de assumptie onder het overheidsbeleid aansluit bij de realiteit.

² Stb. 2010, 80

1.1.1. Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek is relevant voor de theoretische ontwikkeling. Hoewel er veel geschreven is over de onderwijssector, het bevorderen van onderwijskwaliteit en de rol van de inspectie, is er nog weinig onderzoek gedaan naar de invloed van schoolbesturen op de onderwijskwaliteit. Onderzoek op dit gebied zal meer inzicht verschaffen in de rol van schoolbesturen en verschillende visies op onderwijs. Dit onderzoek zal een stap zijn richting het systematisch duiden van verschillen in onderwijsopvattingen, de relatie tussen het denken en handelen van schoolbesturen en de werkelijke opbrengsten.

1.1.2. Maatschappelijke relevantie

In dit onderzoek wordt getoetst of het overheidsbeleid gebaseerd is op een juiste veronderstelling. Hierdoor zal inzicht worden verschaft in de aansluiting van het overheidsbeleid op de praktijk. Vrijwel alle maatregelen die de overheid neemt om onderwijskwaliteit te bevorderen zijn gericht op de schoolbesturen. Wanneer de invloed van schoolbesturen op deze kwaliteit gering blijkt te zijn, zal de overheid wellicht haar beleid moeten aanpassen en andere relevante actoren op moeten nemen. Dit onderzoek draagt daarmee bij aan de mogelijkheid effectief toe te zien op onderwijskwaliteit en aan de mogelijkheid om de doeltreffendheid van het overheidsbeleid te garanderen.

1.2. Vraagstelling

De centrale vraagstelling in dit onderzoek luidt: is goed bestuur een noodzakelijke voorwaarde voor een hoog niveau van uitstroom naar vervolgonderwijs?

Er zijn deelvragen geformuleerd die bijdragen aan het beantwoorden van deze hoofdvraag:

1. Welke beleidsassumpties liggen er ten grondslag aan de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur'?
2. Bij welk paradigma sluit het overheidsbeleid op gebied van onderwijs aan?
3. Welke theoretische veronderstellingen liggen ten grondslag aan het concept goed bestuur?
4. Welke wetenschappelijke inzichten zijn er rondom de invloed van de omgeving op schoolbesturen?
5. Is de visie van schoolbesturen congruent?
6. Wat is de relatie tussen de visie van het schoolbestuur en het niveau van de uitstroom naar vervolgonderwijs?

De eerste deelvraag wordt beantwoord door een analyse van beleidsdocumenten. Deelvraag 2, 3 en 4 worden beantwoord aan de hand van wetenschappelijke literatuur. Een antwoord op deelvraag 5 wordt gevormd op basis van empirische gegevens, net als deelvraag 6. Hoewel er naast het schoolbestuur andere factoren kunnen zijn (kenmerken van leerlingpopulatie, ouders) die invloed hebben op het niveau van uitstroom naar vervolgonderwijs, wordt daar in dit onderzoek geen verdere aandacht aan besteed. Dit wordt geaccepteerd als black box waar schoolbesturen verondersteld worden invloed op te hebben.

1.3. Het onderzoek

Voor de beantwoording van de hoofdvraag is er gebruik gemaakt van een literatuurstudie en een empirische studie. De empirische studie is vormgegeven in een vergelijkende casestudy. Zes schoolbesturen hebben meegewerkt aan dit onderzoek. Door middel van een interview en een schriftelijke enquête is van twaalf bestuurders de visie in kaart gebracht en de beleidsstijl vastgesteld. Er is per bestuurder gecontroleerd of er sprake is van congruentie. Vervolgens zijn de bestuurders per schoolbestuur met elkaar vergeleken en in verband gebracht met het niveau van de uitstroom. Tot slot is er een bredere analyse uitgevoerd waarin de zes cases met elkaar vergeleken zijn. Zo is het antwoord op de hoofdvraag tot stand gekomen.

1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk twee, het beleidskader, wordt de wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’² nader toegelicht en in perspectief van ander overheidsbeleid geplaatst. Het antwoord op deelvraag 1 zal hier gegeven worden. Er zal ook aandacht besteedt worden aan het onderwijsstelsel en de verschillende actoren die daarbij betrokken zijn. Hoofdstuk drie wordt gebruikt om de assumpties van het overheidsbeleid te duiden aan de hand van een breder paradigma. Deelvraag 2 wordt hier behandeld. Het vierde hoofdstuk is het theoretisch kader waar aan de hand van literatuur de voorwaarde voor goed bestuur vastgesteld wordt en de invloed van de omgeving op schoolbesturen wordt geanalyseerd. Dit hoofdstuk geeft een antwoord op deelvraag 3 en 4. Het vijfde hoofdstuk is het methodologisch kader waar alle gehanteerde onderzoeksmethoden en technieken worden toegelicht. Hoofdstuk zes is het resultatenhoofdstuk waarbij de uitkomsten van het onderzoek op microniveau worden weergegeven. De resultaten van de zes verschillende cases worden weergegeven en direct geanalyseerd. Dit vormt het antwoord op deelvraag 5. In het analysehoofdstuk, hoofdstuk zeven, worden de cases met elkaar vergeleken en wordt het antwoord op deelvraag 6 geformuleerd. Tot slot volgen de conclusies in hoofdstuk acht. Hier wordt de hoofdvraag beantwoord en worden er aanbevelingen gedaan, zowel voor de praktijk als voor vervolgonderzoek. Tevens is hierin een discussie opgenomen waarin kritisch gereflecteerd wordt op dit onderzoek.

2. Beleidskader

Voor het onderzoeken of schoolbesturen voldoen aan de voorwaarde van goed bestuur en de invloed op het niveau van de uitstroom, is het eerst noodzakelijk om het onderwijsbeleid en het onderwijsstelsel nader te analyseren. Hierbij zal aandacht besteed worden aan de wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’², de betrokken actoren en mechanismen en de beleidsassumpties. Gestart wordt met een korte beschrijving van de ontwikkelingen in het onderwijsbeleid.

2.1. Ontwikkelingen in onderwijsbeleid

De laatste decennia heeft zich een aantal grote ontwikkelingen voorgedaan in het denken over onderwijs en in het onderwijsbeleid. Om de wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’² te kunnen plaatsen zullen twee van deze ontwikkelingen worden toegelicht: autonomievergroting en marktwerking.

2.1.1. Autonomievergroting

De overheid is verantwoordelijk voor een goed functionerend onderwijsstelsel, zoals beschreven in het eerste lid van artikel 23 van de grondwet. Scholen verzorgen het onderwijs aan kinderen en ouders zijn vrij om een school voor hun kind te kiezen. Sinds 1985 streeft de staat naar deregulering en het vergroten van autonomie van scholen. Hierdoor kregen scholen ruimte om eigen beleid te voeren en kunnen keuzes gemaakt worden waarin maatschappelijke belangen en de specifieke situatie van de school meegenomen kunnen worden. De rol van de overheid bleef gericht op zorg voor onderwijskwaliteit, maar de nadruk kwam te liggen op toetsing achteraf (Hooge, 1998). Sinds 1985 zijn volgens deze auteur talloze beleidsprogramma’s doorgevoerd die meer ruimte creëren voor eigen beleid van scholen, zowel op het terrein van huisvesting, financiën, personeel, medezeggenschap en onderwijskwaliteit. Voorbeelden hiervan zijn: ‘Weer Samen Naar School’ en de ‘Wet op de Medezeggenschap Onderwijs’. Ook de invoering van de lumpsumfinanciering past in deze lijn (Dietvorst & Beukenholdt, 2007). Samen met deze trend van autonomievergroting heeft nog een andere belangrijke ontwikkeling zich voorgedaan in het overheidsbeleid op gebied van onderwijs. Dat is de intrede van aspecten van marktwerking.

2.1.2. Marktwerking

Sinds 1998 verplicht de overheid scholen om informatie over prestaties van leerlingen op te nemen in de schoolgids. Ook publiceert de inspectie tegenwoordig kwaliteitskaarten van scholen om ouders en leerlingen te ondersteunen met de schoolkeuze. De trend is dat scholen zich met elkaar moeten gaan meten (Waslander, 1998). Ouders en leerlingen worden van informatie voorzien en zijn de consumenten op de ontstane onderwijsmarkt. Marktwerking gaat er vanuit dat mensen handelen uit eigen belang, er sprake is van concurrentie en dat vraag en aanbod op elkaar afgestemd worden door de prijs (p. 10). De overheid financiert de productie van het goed, in dit geval het onderwijs, en stelt regels aan het product, het proces, financiering, concurrentie, prijs en dergelijke. Vaak lijken deze twee invloeden van de overheid,

meer autonomie op gebied van financiering en minder regelgeving, hand in hand te gaan. In de praktijk gaan deze elkaar volgens Waslander (1998) juist vaak tegen. Door vrijheid in financiering kunnen situaties ontstaan die door de overheid onwenselijk geacht worden, daarom voert zij volgens deze auteur aanvullende regelgeving in om ongewenste situaties te voorkomen. In deze lijn van autonomievergroting en marktwerking is in 2010 de wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’² ingevoerd.

2.2. Wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’

De rijksoverheid stelt eisen aan de kwaliteit van het onderwijs. De overheid ziet als voornaamste taak van scholen het geven van goed taal- en rekenonderwijs (Rijksoverheid.nl). Tevens financiert de overheid het basisonderwijs. Uit analyse van de beleidstheorie blijkt dat schoolbesturen het belangrijkste aanknopingspunt voor sturing vanuit de overheid zijn omdat deze er vanuit gaat dat goed bestuur zal leiden tot goed onderwijs (Ehren & Honingh, 2011). Deze auteurs stellen dat de overheid er vanuit gaat dat goed bestuur leidt tot een vroegtijdige identificatie van slecht presterende scholen. Wanneer deze eenmaal geïdentificeerd zijn zal goed bestuur in staat zijn om de scholen te verbeteren. Na deze maatregelen zal de school goed onderwijs leveren. Wanneer de inspectie zich richt op schoolbesturen zullen de scholen goed onderwijs leveren, zo luidt de verwachting van de overheid (Ehren & Honingh, 2011). De overheid verwacht een grote invloed van schoolbesturen op het primaire proces.

Deze verwachting is opvallend te noemen, gezien eerder onderzoek naar de invloed van bestuurders op het primaire proces. Zo plaatst Verbiest (1998) vraagtekens bij de invloed van besturen op het primaire proces. Hofman (1993) stelt dat voornamelijk geledingen rondom het bestuur invloed hebben op het bestuursbeleid en op het verbeteren van onderwijsprestaties van leerlingen (p. 288). Ten Bruggencate (2009) komt tot de conclusie dat schoolleiders in het voortgezet onderwijs geen invloed hebben op leerprestaties van leerlingen (p. 165). Als schoolleiders al geen invloed hebben op leerresultaten van leerlingen, is het waarschijnlijk dat een bestuurder, die op nog grotere afstand van het primaire proces staat, ook geen invloed zal hebben. Tegengesteld aan de verwachting van de overheid dat goed bestuur zal leiden tot goed onderwijs, blijkt uit onderzoek dat besturen weinig invloed hebben op het primaire proces. Toch is het overheidsbeleid op deze veronderstelling gebaseerd.

Middels de wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’² kan de minister invloed uitoefenen op de kwaliteit. De wet houdt twee wijzigingen in van de wet op primair onderwijs (WPO). De eerste wijziging is gericht op goed onderwijs, waarbij de minimale leeropbrengsten waar een school aan moet voldoen in de wet zijn vastgelegd. Dit zijn eisen op het gebied van rekenen en taal, die vastgesteld worden aan de hand van een goedgekeurde toetsingsmethode, zoals de Cito-toets, aan het eind van de basisschool. Op basis van de score op de Cito-toets wordt vastgesteld of een school onvoldoende, voldoende of goed presteert (Ministerie van OCW, 2010). Op basis van de Cito-uitslag krijgen leerlingen een advies voor het niveau van vervolgonderwijs. Er mag afgeweken worden van dit advies, samen met leerkracht en ouders kiest een leerling voor een school en een brugklasniveau (Hakkenes & Wijs, de, 2012).

Indien een basisschool langere termijn niet voldoet aan de kwaliteitseisen kan de minister de financiering van de betreffende school beperken of zelfs stoppen. Dit betekent de opheffing van de school. De minister is voornemens om de termijn waarin een school zich kan herstellen van de positie zeer zwakke school te beperken van twee jaar naar één jaar. Deze positie wordt vastgesteld door de onderwijsinspectie, voornamelijk op basis van Cito-scores. Het bevoegd gezag (bestuur) is verantwoordelijk voor de kwaliteit op een school (Toezichtkader PO/VO, 2011). De overheid veronderstelt daarmee dat onderwijskwaliteit te meten is aan de hand van toetsingsresultaten.

De tweede wijziging heeft betrekking op goed bestuur. Van ieder bestuur wordt verwacht dat zij handelen volgens de algemene principes van goed bestuur. Een onderdeel hiervan is dat het interne toezicht op het bestuur functioneel gescheiden moet worden van het dagelijks bestuur. De organisatievorm is vrij gelaten. Vanaf 1 augustus 2011 moet ieder schoolbestuur aan deze wettelijke eis voldoen. Er is een rijke variatie aan besturingsvormen waarin bestuur en toezicht van elkaar gescheiden zijn (Honingh & Hooge, 2012).

In de wet wordt ook de sectorcode 'goed bestuur' geïntroduceerd. Scholen moeten verantwoording afleggen over welke code zij hanteren en hoe zij invulling geven aan deze code. Wanneer er van de code afgeweken wordt, moet daar rekenschap over afgelegd worden. De inhoud van deze code zal verder toegelicht worden onder het kopje sectorraad. Bij bestuurlijk wanbeheer geeft de wet de overheid de mogelijkheid tot het geven van 'aanwijzingen'. Dit zijn maatregelen die bij moeten dragen aan het bereiken van doelen. Wanneer het bestuur deze aanwijzingen niet opvolgt, kan dit leiden tot bekostigingssancties (rijksoverheid.nl). De overheid veronderstelt dat goed bestuur leidt tot het geven van goed onderwijs. Door middel van het opleggen van een code wordt getracht goed bestuur te stimuleren. Tevens legt deze wet de mogelijkheid tot sanctioneren van schoolbesturen vast.

De incentives, zoals juist beschreven, vanuit de overheid richting het primair onderwijs zijn tweeledig. Enerzijds moet een school voldoen aan de minimale leerprestaties zoals de overheid deze vastgesteld heeft. Deze prestaties worden vastgesteld met behulp van bijvoorbeeld de Cito-toets. Scholen moeten zorgen voor goede scores op deze toets om de bekostiging van de school geen gevaar te laten lopen. Anderzijds geeft de overheid incentives aan het bestuur van scholen. Deze moeten zich houden aan de code 'goed bestuur', anders volgen er aanwijzingen. Besturen moeten kunnen aantonen hoe zij invulling geven aan de principes die in de code zijn opgenomen. Op deze wijze probeert de overheid via de schoolbesturen de kwaliteit van onderwijs te verbeteren. Met de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur' kent de overheid schoolbesturen een cruciale rol toe met betrekking tot onderwijskwaliteit. De overheid is echter niet de enige actor die invloed uitoefent op schoolbesturen. Er zijn meerdere actoren en mechanismen te benoemen in de omgeving van een schoolbestuur die trachten het beleid te beïnvloeden of eisen stellen aan het handelen van een schoolbestuur. Het onderwijsstelsel is daarmee complexer dan enkel de relatie tussen de overheid en een schoolbestuur, zoals hier zal worden toegelicht.

2.3. Actoren en mechanismen

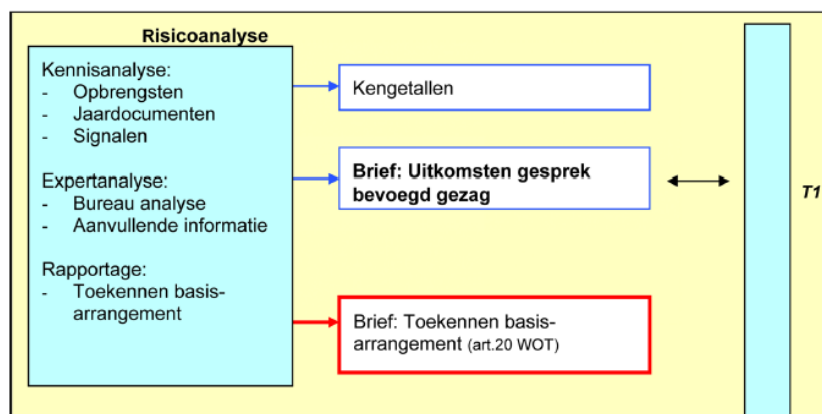
Nu de wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’² is toegelicht, wordt een overzicht gegeven van het onderwijsstelsel met alle betrokken actoren en de mechanismen die invloed uitoefenen op schoolbesturen. Hier wordt duidelijk hoe de wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’ in praktijk is vormgegeven, welke veronderstellingen aan het beleid ten grondslag liggen en welke actoren onderdeel uitmaken van de omgeving van een schoolbestuur.

2.3.1. Inspectie

De onderwijsinspectie is door de overheid belast met het toezicht op onderwijs. Dit is opgenomen in de wet op het onderwijstoezicht (Wet op primair onderwijs). Deze taak valt uiteen in twee aspecten: toezicht op kwaliteit van het onderwijs en handhaving van wet- en regelgeving. De vorm en inhoud van het toezicht zijn vastgelegd in het toezichtkader (Toezichtkader PO/VO, 2011). Op 17 mei 2011 is het toezichtkader aangepast op de wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’² en wordt er rekening gehouden met de ambitie van de minister om de verbetertermijn voor scholen te verkorten. De inspectie anticipeert hierop door meer preventief toezicht toe te passen. Risico’s zouden in een vroeg stadium gesignaleerd en opgelost moeten worden. Het toezicht van de inspectie richt zich op schoolbesturen, zodat deze ervoor zorgen dat er goed onderwijs aangeboden wordt. De veronderstelling die hier volgens Ehren en Honingh (2011) aan ten grondslag ligt, is dat schoolbesturen hun aansturing van scholen zullen verbeteren, in de vorm van kwaliteitsbeleid, intern toezicht en het afleggen van verantwoording naar stakeholders, wanneer de inspectie hierop toeziet. Doordat de inspectie informatie eist over de onderwijskwaliteit op scholen zijn de schoolbesturen verplicht een dergelijk systeem aan te leggen. Tevens verplicht de wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’² schoolbesturen tot het verbeteren van haar sturing. De auteurs constateren dat goed bestuur volgens de overheid zal leiden tot goed onderwijs doordat besturen maatregelen zullen nemen om onderwijs onder de kwaliteitsnorm te voorkomen. Zolang deze maatregelen genomen worden zal er op de scholen goed onderwijs gegeven worden (Ehren & Honingh, 2011).

Uitgangspunt bij het toezicht is vertrouwen in de instellingen. Wanneer dit vertrouwen wordt beschaamd moet de toezichthouder snel en effectief optreden. Ouders en leerlingen moeten erop kunnen vertrouwen dat de school een aanvaardbaar kwaliteitsniveau heeft en daar niet onder komt (Toezichtkader PO/VO, 2011). Om dit te kunnen bereiken hanteert de inspectie risicogericht toezicht en toezicht op maat. Dit houdt in dat er allereerst gekeken wordt naar scholen met risico’s voor de kwaliteit van het onderwijs, financiële continuïteit of in de naleving van wet- en regelgeving zoals beschreven in het toezichtkader. Door een jaarlijkse analyse van opbrengsten, jaarstukken en signalen van onderwijsinstellingen wordt de intensiteit van het toezicht bepaald. Wanneer er geen risico’s lijken te zijn, volgt er geen actie van de inspectie. Wanneer er wel risico’s lijken te zijn worden er meer gegevens opgevraagd en onderzoek gedaan. Blijken er tekortkomingen te zijn, krijgt deze school een geïntensiverde vorm van toezicht (Toezichtkader PO/VO, 2011). Uit onderzoek blijkt dat zwakke of risicovolle scholen die twee maal bezocht zijn voor een kwaliteitsonderzoek zich sterk verbeteren (Janssens & de Wolf, 2007).

Het risicogericht toezicht, waar alle scholen eens per jaar mee te maken krijgen ziet er als volgt uit:



Figuur 2.1. Risicoanalyse door onderwijsinspectie (Toezichtkader PO/VO, 2011)

Wanneer op basis van de kennisanalyse geen verder onderzoek nodig blijkt, wordt overgegaan op de rapportage en het toekennen van het basisarrangement. Alleen bij mogelijke risico's wordt er een expertanalyse uitgevoerd. De detectie van risico's gebeurt aan de hand van de gegevens over de leerresultaten (eindresultaten), informatie uit jaarstukken inclusief financiën en beschikbare signalen over mogelijke knelpunten. De normen wanneer de eindopbrengsten van een school als voldoende beoordeeld worden, zijn vastgesteld door de overheid (Toezichtkader PO/VO, 2011). Op basis van de gemiddelde scores van de Cito-toets wordt de beoordeling onvoldoende, voldoende of goed afgegeven. De onderwijsinspectie publiceert ieder jaar een lijst met alle zwakke scholen, zodat de schoolkeuze van ouders en leerlingen ondersteund kan worden met objectieve gegevens (Janssens & de Wolf, 2007).

Het marktmechanisme zou bijdragen aan de kwaliteit van onderwijs. De veronderstelling is dat ouders onderwijskwaliteit belangrijk vinden en op basis daarvan een schoolkeuze maken (Waslander, Pater & van der Weide, 2010). Schoolbesturen kunnen de benchmark gebruiken om scholen beter te controleren en te stimuleren tot verbetering en het intern toezicht kan zo invloed uitoefenen op het bestuur. Doordat deze informatie gebruikt wordt door stakeholders worden scholen gemotiveerd om het onderwijs te verbeteren en scholen die willen verbeteren, zullen goed onderwijs leveren aldus de assumptie van de overheid (Ehren & Honingh, 2011; Waslander et al, 2010). Tevens zullen scholen reageren op de competitie met andere scholen en zichzelf trachten te verbeteren (Waslander et al, 2010). Deze auteurs komen echter tot de conclusie dat de onderwijsmarkt vaak lokaal georiënteerd is. Competitie bestaat alleen tussen scholen in hetzelfde gebied. De Wolf & Janssens (2007) komen tot de conclusie dat prestatie-indicatoren weinig aandacht krijgen bij de schoolkeuze van ouders en leerlingen. Er kunnen vraagtekens geplaatst worden bij de werking van dit marktmechanisme.

Het risicogericht toezicht op naleving van wetgeving en de kwaliteit van het onderwijs is gebaseerd op feitelijk gegevens omtrent kwaliteit en naleving. Door kwaliteit meetbaar te maken wordt het mogelijk om scholen met elkaar te vergelijken en de scholen onder de norm intensief te gaan controleren. De

veronderstelling is dat schoolbesturen zelf actief zullen werken aan het verhogen van kwaliteit om de sanctie van geïntensiveerd toezicht te voorkomen. Uit onderzoek (de Wolf & Janssens, 2007) blijkt echter dat scholen strategisch gedrag vertonen als reactie op deze controle, zoals 'window dressing' of 'teaching to the test'. Daarmee is het de vraag of de inspectie werkelijk onderwijskwaliteit meet en bevordert.

Scholen worden in ieder geval eens in de vier jaar bezocht door de inspectie, om goed onderwijs te garanderen. Deze bezoeken moeten ervoor zorgen dat de inspectie een reëel beeld heeft van de onderwijskwaliteit op de scholen en voorkomen dat scholen gedurende een lange periode niet gecontroleerd worden. De overheid gaat er vanuit dat goed onderwijs hierdoor gegarandeerd wordt (Ehren & Honingh, 2011).

Volgens Ehren en Honingh (2011) leidt deze polycentrische wijze van sturen, waar meerdere stakeholders bij betrokken zijn, tot een beperkte rol van de inspectie. De onderwijsinspectie beperkt zich tot het garanderen van een minimaal niveau van onderwijskwaliteit op basis van leerresultaten en het verstrekken van informatie en benchmarks voor actoren in het netwerk om scholen. Door deze vernieuwde manier van toezicht moet, volgens de beleidstheorie, de effectiviteit van inspecties toenemen. Er is volgens de auteurs een aantal risico's verbonden aan deze benadering. In de eerste plaats worden tegenvallende leerresultaten gebruikt als belangrijkste risico-indicator. Om slechte resultaten van scholen te voorkomen zou er volgens hen echter gekeken moeten worden naar andere aspecten. Interne evaluaties, de kwaliteit van het onderwijsproces of andere mogelijke tekenen van falen, zoals grote wijzigingen in de leerlingen- of leerkrachtpopulatie, zouden een betere indicatie kunnen geven van slechte ontwikkelingen, waardoor falen voorkomen kan worden. Het huidige toezichtstelsel werkt, door de grote focus op outcomes, indirect. Tevens loopt men volgens de auteurs het risico dat er perverse effecten optreden rondom de Cito-scores, zoals het extra besteden aan aandacht aan de te toetsen stof ten koste van andere onderwerpen, het oefenen met multiple-choice toetsen en het voorbereiden op de procedure. Dit levert hogere scores op, maar zegt niets over de kwaliteit van het onderwijs (Ehren & Honingh, 2011). Dit strategisch gedrag komt ook naar voren in onderzoek van de Wolf & Janssens (2007).

Concluderend kan gezegd worden dat de inspectie duidelijke richtlijnen geeft aan schoolbesturen. Zorg dat de school geen risico vormt, dan krijg je ook niet te maken met verscherpt toezicht. Deze beoordeling vindt plaats aan de hand van Cito-scores, jaarverslagen en eventuele andere signalen. Scholen moeten in ieder geval zorgen dat de leerlingen gemiddeld of hoger scoren op de Cito-toets om verscherpt toezicht te voorkomen. Tevens moet er voorkomen worden dat de school op de lijst van zwakke scholen terecht komt. Op deze manier worden schoolbesturen gedwongen om zich bezig te houden met de kwaliteit van het onderwijs en het voldoen aan de wettelijke vereisten. Dit kan echter ook tot perverse effecten leiden.

2.3.2. Sectorraad

Een andere actor in de bestuurlijke omgeving van het primair onderwijs is de PO-Raad. Dit is een sectororganisatie voor besturen in het primair onderwijs. Zij houdt zich bezig met de vraag of schoolleiders en schoolbesturen voldoende gefaciliteerd worden om hun taak te vervullen. De focus ligt op drie aspecten: bekostiging, werkgeverschap en onderwijsbeleid op hoofdlijnen. De PO-Raad heeft op de Algemene Ledenvergadering in januari 2010 de Code Goed Bestuur Primair Onderwijs vastgesteld, die iedere twee jaar wordt herzien. Sinds de wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’² van kracht is geworden, zijn scholen verplicht om zich aan een code ‘goed bestuur’ te houden. De code die de PO-Raad in overleg met besturen heeft opgesteld, is daar een voorbeeld van (www.poraad.nl).

De code Goed Bestuur Primair Onderwijs wordt door alle leden van de PO-Raad nageleefd of uitgelegd waarom naleving van de code niet mogelijk is. Deze code bevat een aantal uitgangspunten omtrent de opdracht van schoolbesturen. Zij moeten zorgen voor de maximale ontwikkeling van leerlingen door het bieden van kwalitatief goed onderwijs, adequate leerresultaten boeken, leerlingen zich laten ontwikkelen als democratisch burger en medewerkers zich laten ontwikkelen zodat zij optimaal bij kunnen dragen aan deze processen (PO-Raad, 2010). Er wordt ook expliciet benoemd in de code dat schoolbesturen moeten zorgen voor het bewaken van professionele ruimte van het personeel. Het beleid moet erop gericht zijn de deskundigheid en de verantwoordelijkheid van het personeel voor de kwaliteit van het onderwijs te onderhouden en te ontwikkelen. Om dit te bereiken moet de horizontale dialoog tussen alle belanghebbenden gestimuleerd worden. Ook moet het bestuur zich niet alleen richten op het behalen van resultaten, maar ook focussen op de wijze waarop deze resultaten tot stand komen (PO-Raad, 2010). Naast deze focus op onderwijskwaliteit worden er ook procedurele eisen gesteld aan het jaarverslag, de taken en bevoegdheden van het bestuur, het strategisch beleid en aan de bevoegdheden en taken van de interne toezichthouder. In het jaarverslag moet bijvoorbeeld ook weergegeven worden hoe er invulling wordt gegeven aan de code (PO-Raad, 2010). Het jaarverslag van een schoolbestuur maakt ook onderdeel uit van het risicogericht toezicht door de onderwijsinspectie en draagt bij aan de meetbaarheid van kwaliteit en resultaten binnen het onderwijs.

Middels deze code geeft de PO-Raad duidelijke prikkels richting de scholen. Hoewel alleen de scholen die aangesloten zijn bij de PO-Raad verplicht zijn om zich aan deze code te houden, moeten alle scholen zich aan een dergelijke code committeren. De prikkels die afgegeven worden aan de scholen zijn dat de resultaten van de school belangrijk zijn, maar dat ook de wijze waarop deze resultaten tot stand komen van belang zijn. De verantwoordelijkheid van de schoolbesturen voor kwaliteit worden door de code verder ingevuld. Tevens sluit de invulling van deze code aan bij de veronderstelling van de overheid dat goed bestuur leidt tot goed onderwijs. De invulling van deze code moet worden aangetoond en verantwoord, zodat schoolbesturen kunnen bewijzen dat zij invulling geven aan de code goed bestuur.

2.3.3. Gemeente

Volgens Turkenburg (2008) heeft de gemeente altijd een belangrijke rol gespeeld in de bestuurlijke omgeving van het primair onderwijs. Schoolbesturen nemen echter steeds meer verantwoordelijkheden van de gemeente over, zoals op het gebied van onderwijsachterstandenbeleid. De bestuurlijke invloed van gemeenten op het primair onderwijs lijkt sterk afgenomen. Wel wordt er nog veel belang gehecht aan horizontale verantwoording richting gemeenten (Turkenburg, 2008).

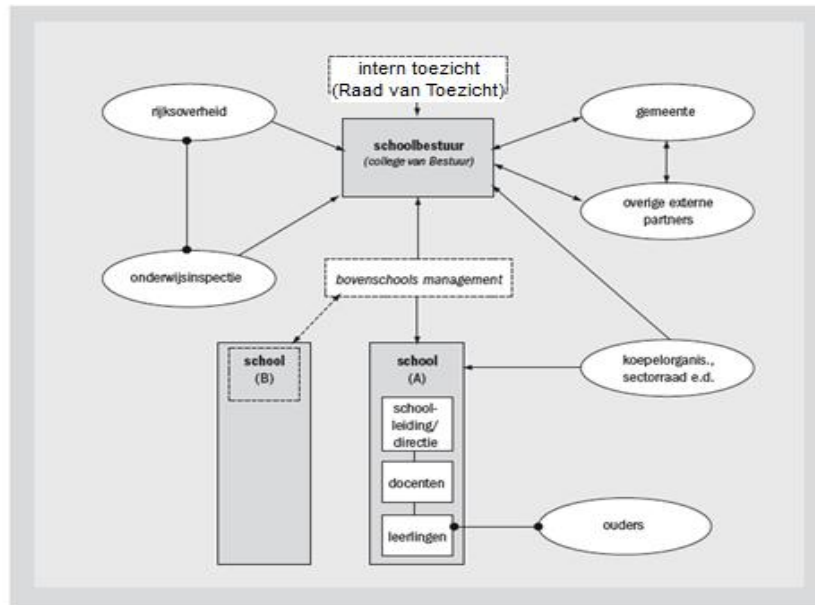
2.3.4. Intern toezicht

Het intern toezicht, eventueel vormgegeven als Raad van Toezicht, moet sinds de invoering van de wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’² overal aanwezig zijn. Dit orgaan houdt toezicht op de uitvoering van de taken en bevoegdheden van het bestuur. De begroting en het jaarverslag moeten worden goedgekeurd en er moet worden toegezien op de naleving van de code voor goed bestuur³. Op deze wijze heeft het intern toezicht invloed op het sturend handelen van een schoolbestuur.

2.3.5. Afronding

Het schoolbestuur krijgt met al deze actoren en mechanismen te maken. Aangezien het bestuur verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteit van het onderwijs, moeten zij zorgen dat er voldaan wordt aan de kwaliteitsvereisten van de overheid. De onderwijsinspectie beoordeelt de risico’s voor onderwijskwaliteit op basis van leerresultaten, jaarverslagen en eventuele andere signalen. Om verder toezicht, maatregelen of bekostigingssancties te voorkomen moet het bestuur zorgen dat de kwaliteit van het onderwijs op peil is. Daarbinnen kan het bestuur zelf een keuze maken over invulling, organisatievorm en prioriteiten. Naast de overheid wordt er door meer actoren invloed uitgeoefend op schoolbesturen, waarmee een complex en polycentrisch systeem ontstaat. Het stelsel zoals dat beschreven is, wordt grafisch weergegeven in figuur 2.2.

³ Gebaseerd op het besluit van de Minister-President van 4 februari 2010, Stb. 2010, 80.



Figuur 2.2. Schema van schoolinterne en –externe relaties (vrij naar Turkenburg, 2008).

Dit gehele stelsel van actoren oefent invloed uit op een schoolbestuur in het primair onderwijs. De omgeving van schoolbesturen kan daarmee het denken en handelen van schoolbesturen beïnvloeden. Aangezien de overheid er echter vanuit gaat dat schoolbesturen, met of zonder deze omgevingsinvloeden, een cruciale rol spelen in het garanderen van onderwijskwaliteit, worden deze omgevingsinvloeden niet expliciet opgenomen in dit onderzoek. Het overheidsbeleid kent, met de veronderstelling dat goed bestuur leidt tot goed onderwijs, immers ook geen grote invloed toe aan de omgeving. Er wordt in dit onderzoek gefocust op de invloed van goed bestuur op het niveau van uitstroom naar vervolgonderwijs, de omgevingsinvloeden zullen fungeren als achtergrondvariabelen.

2.4. Beleidsassumpties en afronding

Zoals reeds weergegeven in de bovenstaande beschrijving van het onderwijsstelsel en de wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’, ligt er een aantal duidelijke assumpties ten grondslag aan dit beleid.

De belangrijkste assumptie is dat goed bestuur zal leiden tot goed onderwijs. Goede bestuurders nemen immers maatregelen die falen van scholen zullen voorkomen, aangezien zij kwaliteitsbeleid implementeren, bestuur en toezicht scheiden en verantwoording af moeten leggen aan stakeholders.

Doordat de inspectie hierop controleert, zal goed bestuur noodzakelijk zijn en daarmee de kwaliteit van onderwijs gegarandeerd worden. Er is ook geconstateerd dat er naast de overheid andere actoren zijn die invloed uitoefenen op schoolbesturen, waardoor een complex stelsel ontstaat. De assumptie van de overheid dat goed bestuur zal leiden tot goed onderwijs wordt echter niet door deze omgeving beïnvloed.

Daarom wordt de invloed van de omgeving niet expliciet onderzocht en toetst dit onderzoek de assumptie dat goed bestuur leidt tot goed onderwijs. Aangezien de vraag wat goed onderwijs precies is een normatief onderwerp is en er andere interpretaties mogelijk zijn, wordt er eerst aandacht besteed aan het paradigma waar het overheidsbeleid op stoelt. Hier worden de beleidsassumpties in een breder kader geplaatst.

3. Dominant paradigma

In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op het overheidsbeleid om het dominante paradigma in het primair onderwijs te identificeren. Hier worden de beleidsassumpties in perspectief geplaatst en wordt duidelijk op welke wijze tegen onderwijs aangekeken wordt. Na het benoemen van specifieke kenmerken van het overheidsbeleid zal het onderliggende paradigma worden toegelicht.

3.1. Kenmerken overheidsbeleid

Aan de hand van de kenmerken van het overheidsbeleid, zoals beschreven in het beleidskader, wordt het dominante paradigma in kaart gebracht. In de eerste plaats is het overheidsbeleid georiënteerd op resultaten en opbrengsten van het primaire proces: het onderwijs op gebied van taal en rekenen (rijksoverheid.nl). Onderwijskwaliteit wordt bepaald aan de hand van deze twee leergebieden (Toezichtkader PO/VO, 2011). Andere aspecten van het primair onderwijs krijgen minder aandacht.

Het tweede kenmerk van het overheidsbeleid is de focus op toezicht en controle om kwaliteit te garanderen. Zowel het intern toezicht als de inspectie moet toezien op de onderwijskwaliteit. Deze kwaliteitscontrole richt zich op de schoolbesturen, van hen wordt verwacht dat zij invloed hebben op de kwaliteit van het primaire proces (Ehren & Honingh, 2011). Wanneer bestuurders niet aan de eisen van de overheid voldoet, kan de overheid besturen sanctioneren. Dit is vastgelegd in de wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’². Deze focus op controle gaat vaak gepaard met extra regelgeving. Dit druist in tegen het streven naar autonomie voor schoolbesturen (Waslander, 1998).

Een ander kenmerk van het overheidsbeleid dat samenhangt met controle is de focus op meetbaarheid. Kwaliteitscontrole door de inspectie wordt primair gedaan aan de hand van uitslagen van Cito-toetsen. Wanneer scholen onder gemiddeld presteren wordt meer uitgebreid onderzoek gedaan naar de kwaliteit van het onderwijs (Toezichtkader PO/VO, 2011). Er wordt een meetbare minimumeis gesteld aan onderwijskwaliteit en de overheid gaat er vanuit dat op basis daarvan onderwijskwaliteit gegarandeerd kan worden. Ook de invoering van de code goed bestuur maakt meetbaar of besturen zich aan de regels houden. Zolang goed bestuur gewaarborgd is, zal ook de kwaliteit van onderwijs voldoende zijn, aldus de assumptie van de overheid (Ehren & Honingh, 2011).

Het laatste prominente kenmerk van het overheidsbeleid is de aandacht voor marktwerking. Er wordt verondersteld dat marktwerking de kwaliteit van onderwijs zal verhogen wanneer gegevens over resultaten openbaar gemaakt worden. De assumptie is dat stakeholders deze informatie gebruiken en zo scholen dwingen de onderwijskwaliteit te verhogen (Waslander et al, 2010).

Naast deze kenmerken van het huidige beleid zijn in ander onderzoek de kenmerken van het gehele onderwijsstelsel geanalyseerd. Biesta (2012) beschrijft het huidige onderwijsstelsel als de cultuur van het

meten. Hij stelt dat het beleid niet gaat over wat goed onderwijs is, maar over hoe onderwijs effectief ingericht kan worden. De nadruk ligt momenteel op het meten van 'opbrengsten' in het onderwijs, met de achterliggende gedachte dat beslissingen over de richting van het onderwijs uitsluitend gebaseerd kunnen zijn op feitelijke informatie (p. 24). Biesta (2012) heeft twee problemen met deze veronderstelling: hij stelt dat de richting van het onderwijs een opvatting is over wat wenselijk is en dat is niet af te leiden uit cijfers van de huidige situatie en hij geeft aan dat er vaak niet gemeten wordt wat men waardevol vindt maar wat eenvoudig te meten is. In het kader van de meetbaarheid is het begrip kwaliteit volgens de auteur beperkt tot processen en procedures in plaats van inhoud en doelen. Tot slot beschrijft Biesta (2012) dat scholen steeds meer gezien worden als een marktpartij die diensten levert en daarop afgerekend wordt. Dit afrekenen gebeurt op basis van leerresultaten in plaats van verantwoording over het onderwijs voor het kind en de bijdrage voor de samenleving.

De bovengenoemde kenmerken van het overheidsbeleid: focus op resultaten, controle, meetbaarheid en marktwerking, worden nu in een groter geheel geplaatst. Dit noemen we het dominante paradigma.

3.2. Dominant paradigma

Het paradigma waar de bovengenoemde kenmerken bij aansluiten, is het Angelsaksische paradigma. Er wordt een aantal verschillende beschrijvingen van het Angelsaksische model gegeven die aan zullen tonen dat het beleid van de overheid past binnen deze stroming.

Van Kemenade (2010) noemt een aantal aspecten van het Angelsaksische paradigma. Hij benoemt dat dit paradigma gericht is op controle. Het richt zich vooral op orde scheppen en kwaliteit wordt gezien als de mate waarin iets geschikt is voor gebruik. Deze kwaliteit wordt gecontroleerd door afwijkingen van de norm te constateren. Het gaat voornamelijk om het product dat geleverd moet worden. Binnen dit model worden harde en statische methoden gehanteerd. Dit model is door van Kemenade en van Schijndel (2011) vertaald naar een type school in kwaliteitszorg. Deze school krijgt de naam empirische school die zich richt op het primaire proces. De focus ligt op het principe meten = weten. Het proces wordt gefaciliteerd door de inspecteur. Het doel is kosten verlagen en efficiëntie te bevorderen. Dit beeld laat zien dat het overheidsbeleid aansluit bij het Angelsaksische paradigma. De grote nadruk op controle, meetbaarheid en de focus op het product/primaire proces (de nadruk op taal en rekenen) zijn kenmerken die duidelijk terug komen in het overheidsbeleid. Het beoordelen van onderwijskwaliteit op basis van Cito-scores sluit aan bij het Angelsaksische denken. Ook sluit het risicogericht toezicht van de inspectie aan op het constateren van afwijkingen van de norm om kwaliteit te bepalen. Het principe van goed onderwijs, zoals de overheid dat hanteert, past in de Angelsaksische stroming.

Gradus, Hospers & Varkevisser (2000) richten zich op de economische kant van het Angelsaksische model. De belangrijkste doelstelling van dit model is het versterken van de concurrentiekracht. De overheid heeft de taak om randvoorwaarden voor marktpartijen te creëren waarbinnen bedrijven

uitgedaagd worden te concurreren en innovaties tot stand te komen. Deze economische focus van de overheid is een overeenkomst, in het Nederlandse onderwijsstelsel zijn tegenwoordig ook kenmerken van marktwerking terug te vinden zoals de publicatie van onderwijsresultaten. Het primair onderwijs loopt hierin nog achter op bijvoorbeeld het Hoger Onderwijs. Daar is marktwerking al eerder ingevoerd (Onderwijsraad, 2001).

Brouwer en van Leeuwen (2007) bespreken het Angelsaksische model als een managementconcept dat gekenmerkt wordt door ordegeoriënteerdheid, voortkomend uit het Amerikaanse leger ten tijde van de Tweede Wereldoorlog. Dit concept uit zich in gedetailleerde plannen die precies uitgevoerd moeten worden, hiërarchische verhoudingen, centralisatie van bevoegdheden, een nauwgezette planning- en controlecyclus, nadruk op beheersing en rationalisering, nadruk op standaardisatie en uniformiteit en tot slot een nadruk op routine en het voorkomen van afwijkingen en ongewenste verstoringen. De planning- en controlecyclus, rapportages en procedures worden gezien als instrumenten om het systeem onder controle te houden. De nadruk op standaardisering, het voorkomen van afwijkingen, hiërarchische verhoudingen en nauwgezette controle zijn allemaal kenmerken die overeenkomen met de belangrijkste kenmerken van het beleid zoals besproken. Ook de centralisatie van bevoegdheden past in het plaatje waar de verantwoordelijkheid voor kwaliteit niet meer bij de scholen ligt, maar bij de schoolbesturen.

Het Angelsaksische paradigma vertoont met haar focus op controle, hiërarchische verhoudingen en strikte uitvoering van plannen grote overlap met het top-down model. Coolsma (2008) beschrijft dit model als een beleidsmaker die de voorwaarden kan creëren om perfecte uitvoering te bewerkstelligen. Zolang het beleid doordacht is, zal de uitvoering goed verlopen. Er is volgens de auteur weinig ruimte voor inbreng van de werkvloer, al is bepaalde mate van beleidsvrijheid altijd noodzakelijk. Het beleid wordt echter van bovenaf bepaald en opgelegd aan de werkvloer. Het top-down denken is daarmee een kenmerk van het Angelsaksische paradigma en van het overheidsbeleid.

3.3. Afronding

Aan de hand van deze beschrijvingen kan geconstateerd worden dat het Angelsaksische paradigma momenteel dominant is. De overheid stuurt volgens principes van meetbaarheid, controle, marktwerking en het voorkomen van afwijkingen van de norm, en geeft daarmee Angelsaksische input aan het systeem. De beleidsassumpties sluiten aan bij een groter geheel. Zoals reeds aangegeven zijn deze opvattingen normatief en hoewel het Angelsaksische denken dominant is in het overheidsbeleid, kunnen schoolbestuurders andere opvattingen hebben. Dit wordt verder toegelicht in het theoretisch kader, waar eerst een analyse gemaakt wordt van het begrip goed bestuur.

4. Theoretisch kader

Om te analyseren of goed bestuur inderdaad leidt tot een hoog niveau van uitstroom naar het vervolgonderwijs zal eerst moeten worden vastgesteld wat goed bestuur precies inhoudt. Vanuit wetenschappelijke literatuur worden de kenmerken van goed bestuur toegelicht. Er zal worden vastgesteld wanneer schoolbesturen voldoen aan de voorwaarde voor goed bestuur, waarvan de overheid veronderstelt dat het leidt tot een hoog niveau van uitstroom. Tevens zal aandacht besteed worden aan de theoretische inzichten rondom invloed van de omgeving op schoolbesturen. Zo zal inzicht gegeven worden in de verhouding tussen verschillende actoren en schoolbesturen zoals geschetst in het beleidskader.

4.1. Goed bestuur

Het begrip goed bestuur is voor meerdere interpretaties vatbaar. Van Montfoort (2008) benoemt voornamelijk de procedurele en procesmatige kant van besturen als voorwaarden voor goed bestuur, terwijl Hooge & Honingh (2011) de normatieve kant van het concept benadrukken. Er is een aantal kenmerken die in literatuur over goed bestuur in het onderwijs van belang geacht wordt:

1. Schoolbesturen moeten invulling geven aan identiteit, waarden en missie van een organisatie. Zij moeten de organisatie richting geven.
2. Deze richting moet vertaald worden naar de organisatie. Er moet daarmee sprake zijn van sturend handelen.
3. Het gedrag van schoolbestuurders moet afgestemd zijn op de richting van de organisatie.

Deze drie criteria zullen gehanteerd worden in dit onderzoek. Het eerste kenmerk wordt de visie van een bestuurder genoemd, waarbij de lijn richting de organisatie nog niet meegenomen wordt. Het gaat bij visie om het formuleren van een strategie, doelen en plannen binnen het schoolbestuur. Het bestuurlijk handelen slaat terug op het tweede kenmerk en wordt gezien als bestuursstijl van de bestuurder. Hier gaat het juist over de lijn naar de organisatie. Het derde kenmerk wordt gedefinieerd als congruentie, waar van belang is dat de visie en het bestuurlijk handelen met elkaar in lijn zijn. Deze kenmerken worden nu uitgebreider toegelicht.

4.2. Visie

In het voorgaande hoofdstuk is reeds geconstateerd dat het huidige overheidsbeleid gebaseerd is op het Angelsaksische gedachtegoed. Dit paradigma kent een ander abstractieniveau dan visie. Een paradigma wordt gezien als een overstijgend gedachtegoed waar meerdere concrete visies op aan kunnen sluiten. Aan de hand van paradigma's wordt het mogelijk om visies in te delen in stromingen. Deze stromingen kunnen gekoppeld worden aan verschillende beleidsstijlen waardoor het mogelijk wordt vast te stellen of er sprake is van congruentie tussen visie en bestuurlijk handelen. Daarom wordt de visie van schoolbesturen ingedeeld in stromingen. Het Angelsaksische paradigma vormt één van deze stromingen, zoals reeds geconstateerd is deze stroming dominant in het overheidsbeleid. Gezien de autonomie van schoolbesturen

heeft de invloed van de overheid echter niet overheersend te zijn en is het mogelijk dat zij een andere stroming aanhangen.

4.2.1. Stromingen in visies

De visie van een schoolbestuur wordt ingedeeld aan de hand van onderliggende stromingen in gedachtegoed. Een van deze stromingen is het Angelsaksische denken zoals reeds toegelicht in hoofdstuk drie. Schoolbestuurders kunnen ook een visie hebben die aansluit bij een andere stroming. Deze stromingen worden hier toegelicht.

Brouwer en van Leeuwen (2007) maken het onderscheid tussen de Angelsaksische en de Rijnlandse wijze van organiseren. Binnen dit Rijnlandse model staat de missiegeoriënteerdheid centraal. Dit stamt af van het idee van de 19^e eeuwse militaire opvattingen in Frankrijk en Duitsland dat meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden laag in de organisatie neergelegd moeten worden.

Legeronderdelen kregen doelen opgelegd en moesten deze naar eigen inzicht maar binnen de gestelde kaders trachten te bereiken. De legertop had vertrouwen in de 'taakvolwassenheid' en de managementkwaliteiten van de militairen. Door uit te gaan van de chaos op het slagveld leerden zij manschappen met onzekerheden om te gaan. De organisatie werd aangepast aan de veranderingen. Toegespitst op organisaties komt de missiegeoriënteerdheid volgens Brouwer en van Leeuwen (2007) tot uiting in een aantal kenmerken: decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, nadruk op samenwerking van organisatieonderdelen, nadruk op teams en zelfregulering, medewerkers worden als volwassen individuen beschouwd, de commando- en communicatiestructuur is eenvoudig waarbij veel wordt overgelaten aan het initiatief van de medewerkers, een integraal kwaliteitssysteem en het gaat om organisaties die geleerd hebben te leren (p. 24) De Rijnlandse wijze van organiseren heeft daarmee veel kenmerken van het bottom-up implementeren van beleid.

Het bottom-up model gaat ervan uit dat de uitkomst van uitvoering van beleid niet alleen bepaald wordt door sturing van de beleidsbepalers, maar ook door de werking van de uitvoerende organisatie, door eigenschappen van de uitvoerende ambtenaren en bereidheid tot medewerking en naleving. Bij het maken van beleid moet er rekening gehouden worden met de uitvoerders en het gebruik dat zij maken van hun beleidsvrijheid (Coolsma, 2008). De term bottom-up dekt de lading van het begrip: vanaf de werkvloer richting de top komt het beleid tot stand.

Goodijk (2008) geeft een beschrijving van het Rijnlandse paradigma. De ideaaltypische kenmerken die hij aan dit paradigma hangt zijn dat de organisatie gezien wordt als samenwerkingsverband waarin het langetermijnperspectief centraal staat. De organisatie is netwerk georiënteerd: onderlinge relaties en verbanden worden van groot belang geacht. De betrokkenheid van partijen en de afweging van diverse belangen spelen een grote rol. Binnen het Rijnlandse organiseren zijn arbeids- en zeggenschapsverhoudingen evenwichtig. Er is veel ruimte voor overleg, participatie en het aangaan van

verbinding. Er wordt gestuurd op basis van vertrouwen, consensus en commitment (Goodijk, 2008). De aandacht die het Rijnlandse model aan de inspraak van werknemers hecht, sluit wederom aan bij het bottom-up organiseren zoals reeds is toegelicht.

Van Kemenade (2010) noemt naast het Angelsaksische paradigma ook de volgende: Japans/modern, Rijnlands en sociaal constructivistisch. Het Japanse paradigma wordt volgens de auteur gekenmerkt door voortdurende verbetering en het voldoen aan verwachtingen van belanghebbenden. Deze wijze van organiseren is sterk succes georiënteerd. De focus ligt op de organisatie als systeem waarbij het commercieel vermogen een groot belang speelt. Er worden harde en analytische methoden gehanteerd en de kwaliteit wordt vastgesteld aan de hand van beoordelingen. Het Rijnlandse paradigma richt zich volgens van Kemenade (2010) op betrokkenheid bij de samenleving en tracht een bijdrage te leveren aan een betere wereld. De focus ligt op onderlinge relaties en het sociale vermogen. De methoden die gehanteerd worden zijn zacht en psychologisch. Kwaliteitsmanagement gebeurt vanuit het begrijpen van processen. Het sociaal constructivistische paradigma focust volgens de auteur op innovatie en het brengen van vernieuwing. De focus ligt op waarden en intellectuele vermogens. De methoden zijn zacht en overtuigen en vernieuwen is tevens het doel van kwaliteitsmanagement.

Van Kemenade en van Schijndel (2011) hebben deze paradigma's ook vertaald naar scholen van kwaliteitsmanagement. Het Japanse paradigma hebben zij vertaald in een normatieve school, waarbij de organisatie als systeem gezien wordt met de organisatieadviseur als belangrijkste facilitator. De gewenste uitkomst wordt vastgelegd in normen en modellen maar het doel blijft om flexibel om te gaan met veranderingen in omstandigheden. Kwaliteit wordt hier gezien als statisch begrip. Het Rijnlandse paradigma wordt door de auteurs de reflectieve school genoemd. De nadruk ligt op de groep, op mensen als individuen en de coach neemt een belangrijke rol in. De werkelijkheid wordt gezien als intersubjectief begrip en het doel van de organisatie is zoeken naar nieuwe wegen om gewenste effecten te hebben. Het risico van deze school is dat kwaliteit een hobby wordt: kost veel geld maar levert niets op. Het sociaal constructivistische paradigma wordt door de auteurs omgezet in de contextuele school waarbij er een focus ligt op de transactie tussen de organisatie en haar omgeving. Een bruggenbouwer is daarom belangrijk binnen deze school. De werkelijkheid wordt gezien als context afhankelijk en effectief handelen is daarmee ook van deze contextafhankelijk. Het risico van deze school is dat over kwaliteit niet meer gecommuniceerd kan worden door de veelheid aan opvattingen en interpretaties (Kemenade & Schijndel, 2011).

Ook Gradus, Hospers & Varkevisser (2000) hebben naast het Angelsaksische model nog twee andere modellen genoemd in hun economische analyse: het Rijnlandse en het Mediterrane model. Het Rijnlandse model kenmerkt zich volgens hen door het streven naar consensus en duurzame economische groei. De institutionele vorm die hierbij gekozen wordt, is vaak een mengvorm tussen publiek en privaat.

Samenwerking is de insteek van het beleid en het accent ligt op het milieu, onderzoek en ontwikkeling. Het Mediterrane model kenmerkt zich door interventies, vanuit nationale superioriteit (Gradus et al, 2000). De institutionele vorm is volledig publiek en er wordt voornamelijk specifiek en defensief beleid gevoerd. Het accent bij dit model ligt op het ondersteunen van de nationale kracht en capaciteiten.

Vanuit deze beschrijving van andere paradigma's kan de conclusie getrokken worden dat het Angelsaksische denken van de overheid niet de enige manier is om tegen onderwijs, kwaliteit of organiseren aan te kijken. Er bestaan andere stromingen in visies. Het meest voorkomende onderscheid is dat tussen het Angelsaksische en het Rijnlandse paradigma. Daarom wordt dit onderscheid aangehouden in dit onderzoek. De visie van schoolbestuurders zal ingedeeld worden in één van deze stromingen. Na deze beschrijving van het eerste kenmerk van goed bestuur zal aandacht besteed worden aan het tweede kenmerk, het bestuurlijk handelen van schoolbestuurders.

4.3. Bestuurlijk handelen

Er is geconstateerd dat een aantal aspecten van belang is voor goed bestuur: visie en bestuurlijk handelen. Nu de stromingen in visies zijn toegelicht, wordt er een analyse gemaakt van bestuurlijk handelen. Aangezien bestuurlijk handelen gaat over handelen en gedrag van schoolbesturen richting de organisatie, wordt een aantal theorieën omtrent bestuursstijlen toegelicht.

4.3.1. Theorieën over bestuursstijlen

Pröpper en Steenbeek (1999) benoemen verschillende bestuursstijlen. Daarbij maken zij onderscheid tussen een interactieve en niet interactieve stijl. De mate van interactiviteit gaat over hoe een beleidsmaker omgaat met de doelgroep van het beleid. Er is sprake van een schaal van participatie in deze bestuursstijlen, de participatieladder genoemd. De bestuursstijlen worden toegelicht in volgorde van participatiegraad, te beginnen met de bestuursstijl die het meest ruimte laat voor participatie vanuit de werkvloer en als laatste de bestuursstijl met het minst ruimte voor participatie.

Er worden door de auteurs vier interactieve bestuursstijlen genoemd: faciliterend, samenwerkend, delegerend en participatief. Bij de faciliterende stijl biedt het bestuur vooral ondersteuning aan de school door middel van tijd, geld, deskundig advies of materiële hulpmiddelen. De school heeft in deze stijl de rol van initiatiefnemer en kan bij het bestuur aankloppen voor ondersteuning. De samenwerkende stijl richt zich op gelijkwaardigheid tussen het bestuur en de scholen, waarbij er samengewerkt wordt aan het bereiken van doeleinden of het oplossen van problemen. Bij een delegerende stijl geeft het bestuur de scholen de verantwoordelijkheid en bevoegdheid om binnen gestelde randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen en het beleid uit te voeren. Op deze manier kunnen scholen meebeslissen over de invulling van het beleid. Tot slot wordt de participatieve stijl onderscheiden, waarbij het bestuur advies vraagt aan de verschillende scholen over problemen en mogelijke oplossingen. Scholen spelen een adviserende rol bij de invulling van het beleid (Pröpper & Steenbeek, 1999). Al deze stijlen zijn interactief, beleid komt tot stand

door een mate van samenwerking tussen het bestuur en het personeel. Daarom sluiten deze interactieve stijlen aan bij het bottom-up organiseren en het Rijnlandse paradigma zoals reeds besproken.

De niet interactieve bestuursstijlen die de auteurs onderscheiden zijn de consultatieve stijl, open autoritaire stijl en gesloten autoritaire stijl. Bij de consultatieve stijl worden scholen gevraagd om advies over een vraagstelling die al vast ligt. Binnen de gegeven probleemstelling kunnen zij zich uitspreken over de mogelijke beleidsinvulling. Er is geen ruimte voor vrije inbreng van de scholen. Zij worden geconsulteerd voor de invulling van het beleid. De open autoritaire stijl wordt volgens de auteurs gekenmerkt door een bestuur dat volledig eigen beleid voert en informatie verschaft om het beleid bekendheid te geven. Voor het slagen van het beleid wordt getracht de scholen te overtuigen. De scholen krijgen slechts informatie over het beleid en worden overgehaald dit beleid ook te volgen. Bij een gesloten autoritaire stijl bepaald het bestuur het beleid en wordt er geen informatie verschaft richting de scholen. Scholen zijn dan op geen enkele manier bij het beleid betrokken (Steenbeek & Pröpper, 1999). Bij de niet interactieve bestuursstijlen wordt het beleid vastgesteld door het bestuur en is er weinig ruimte voor inbreng van het personeel. Deze stijlen sluiten aan bij het top-down model en het Angelsaksische denken zoals reeds beschreven.

House (1971) onderscheidt vier leiderschapsstijlen: directief gedrag, ondersteunend gedrag, participatief gedrag en prestatiegericht gedrag. Directief gedrag van een leider is volgens de auteur gericht op duidelijk maken aan medewerkers wat er van hen verwacht wordt, plannen, organiseren, coördineren en controleren van activiteiten. Ondersteunend gedrag uit zich in het bieden van steun aan medewerkers en rekening houden met behoeften, welbevinden van medewerkers en het creëren van een plezierige werkomgeving. House (1971) stelt dat participatief gedrag zich uit in het verschaffen en beschikken over informatie en het maken van groepsbeslissingen met medewerkers. Medewerkers krijgen zo een grote mate van autonomie. Prestatiegericht gedrag stelt hoge eisen aan medewerkers en geeft veel aandacht aan het verbeteren van prestaties (House, 1971).

Denhardt, Denhardt & Aristigueta (2009) benoemen het onderscheid tussen consideration en initiation of structure. Bij consideration is een leider vooral bezig met het welzijn van de personen aan wie leiding wordt gegeven. De auteurs stellen dat er veel belang gehecht wordt aan tevredenheid op het werk (job satisfaction). Deze stijl is voornamelijk gefocust op relaties. Initiation of structure gaat over de mate waarin een leider activiteiten initieert, de groep organiseert en bepaald hoe het werk uitgevoerd moet worden. De leidinggevende focust volgens Denhardt et al (2009) op standaarden, het behalen van deadlines en is voornamelijk gefocust op taakuitvoering.

De genoemde bestuursstijlen verschillen voornamelijk in de mate waarin zij medewerkers betrekken bij het ontwikkelen van beleid en hoeveel ruimte de bestuurder laat voor autonomie van medewerkers. Zoals reeds aangegeven wordt voor het begrip visie gebruik gemaakt van het onderscheid in de Angelsaksische

en de Rijnlandse stroming. De bestuursstijlen moeten vergeleken kunnen worden met deze stromingen, daarom worden de bestuursstijlen van Steenbeek en Pröpper (1999) gehanteerd. Door de participatieladder geven deze bestuursstijlen de mate van top-down of bottom-up organiseren weer. Dit onderscheid komt ook terug in de stromingen van visie, waarbij het Angelsaksische denken aansluit bij top-down organiseren en het Rijnlandse denken bij bottom-up organiseren. De bestuursstijlen van Steenbeek en Pröpper (1999) bieden de mogelijkheid het handelen van bestuurders in te delen van meest bottom-up naar meest top-down, daarmee ook van uiterst Rijnlands naar uiterst Angelsaksisch.

4.3.2. Afronding

De taak van een schoolbestuur is het invulling geven aan waarden, missie en identiteit en dit vertalen richting de organisatie en richting de omgeving. Een schoolbestuur geeft invulling aan deze taak door visie en bestuurlijk handelen. Het visie gedeelte gaat over doelen, ideeën en ambities voor de organisatie. Deze worden gecategoriseerd in twee overkoepelende stromingen; Angelsaksisch en Rijnlands. Het bestuurlijk handelen gaat over het handelen van bestuurders richting de organisatie en de wijze waarop beleid tot stand komt. De bestuursstijlen van Steenbeek en Pröpper (1999) worden gebruikt om het bestuurlijk handelen te analyseren. Om aan de voorwaarden van goed bestuur te voldoen is het echter noodzakelijk dat de visie en het bestuurlijk handelen congruent zijn aan elkaar. Het denken en handelen van bestuurders moet op elkaar aansluiten, de visie en doelstellingen moeten blijken uit gedrag van bestuurders. Dit wordt toegelicht aan de hand van theorieën over alignment en congruentie.

4.4. Congruentie

Schoolbesturen geven door middel van visie en bestuurlijk handelen invulling aan hun taken. Voor het voldoen aan de voorwaarden van goed bestuur is het van cruciaal belang dat de visie en het bestuurlijk handelen met elkaar overeenstemmen. Er moet sprake zijn van congruentie, van alignment. Deze noodzaak wordt hier verder toegelicht.

4.4.1. Belang van congruentie

Dietvorst en Beukenholdt (2007) stellen dat het besturen van een organisatie draait om het doen en laten van betrokkenen, schoolleiding en schoolbestuur, op elkaar worden en zijn afgestemd. Doelgerichtheid is daarbij essentieel. Pas als het doel gesteld is kan gekeken worden hoe deze bereikt kunnen worden, welke instrumenten er ingezet moeten worden en hoe hierover gecommuniceerd gaat worden. Dit geldt op het niveau van de individuele bestuurder, maar ook voor het gehele schoolbestuur. Wanneer een schoolbestuur geen gezamenlijke visie uitdraagt, kan dit negatieve gevolgen hebben binnen het netwerk waar het schoolbestuur zich in begeeft (p. 40).

Denhardt, Denhardt en Aristigueta (2009) benoemen het doen wat je zegt en het nakomen van beloftes die je maakt een kenmerk van integriteit. Iedere leider moet hieraan voldoen om succesvol te kunnen zijn. Door integer te handelen wordt volgens de auteurs respect verkregen en zien anderen binnen de organisatie dat een leider zijn verantwoordelijkheid neemt. Allerbelangrijkst stellen zij: het handelen komt

overeen met wat er gezegd wordt. Handelen moet in lijn zijn met de principes en doelen die gesteld worden. Deze ethische oriëntatie is noodzakelijk om een goed leider te zijn.

Verbiest (1998) benoemt de beperkte invloed die een schoolleider heeft op het primaire proces en de resultaten van leerlingen. Hij stelt dat sturing van een schoolleider slechts effect heeft op het instructiegedrag van leerkrachten wanneer het consequent wordt toegepast op allerlei gebieden; o.a. communicatie, middelen en deskundigheidsbevordering. Het handelen van een schoolbestuur moet afgestemd zijn op haar visie en het bereiken van de doelen.

Lachotzki en Noteboom (2005) stellen dat de uitvoering van het werk in overeenstemming moet zijn met de strategie. Werknemers in een organisatie volgen gedrag van hun leider, geen strategie. Daarmee moet een leidinggevende zich bewust zijn dat de organisatie zijn handelingen in de gaten houdt, meer dan wat hij zegt. Het handelen en zijn gedrag moet daarom consistent zijn met de boodschap die hij brengt (p. 124). Het schoolbestuur heeft een functie als rolmodel voor het uitdragen van waarden die zij relevant acht voor de organisatie. Als een schoolbestuur zich niet gedraagt naar zijn eigen visie, zal het niet lukken om deze te implementeren in de organisatie, zo stellen de auteurs.

Vanuit deze theoretische inzichten kan geconstateerd worden dat het voor een organisatie van cruciaal belang is dat de bestuurder handelt naar wat hij zegt. De visie en het bestuurlijk handelen moeten met elkaar overeenstemmen, zowel op het niveau van de individuele bestuurder als bij het schoolbestuur als geheel.

4.4.2. Afronding

Na het toelichten van het belang van congruentie kan geconstateerd worden dat de visie van schoolbesturen in lijn moet zijn met de bestuursstijl. Het handelen en gedrag van bestuurders mag de visie niet tegenspreken. De taak van bestuurders vanuit het principe van goed bestuur is het invulling geven aan de missie, waarden en identiteit van de organisatie en dat uitdragen richting de organisatie en de omgeving. Het gedrag moet aansluiten op de doelstellingen. Vanuit de theoretische beschrijving van congruentie kan geconstateerd worden dat een schoolbestuur geen succesvolle invulling kan geven aan haar taak wanneer de visie en het bestuurlijk handelen niet met elkaar overeenstemmen. Om te voldoen aan de voorwaarden van goed bestuur is het noodzakelijk dat die overeenstemming aanwezig is. Voor het analyseren of goed bestuur bijdraagt aan goed onderwijs wordt in dit onderzoek het criterium van congruentie gehanteerd. Wanneer de visie van een schoolbestuur niet congruent is met het bestuurlijk handelen kan er geen sprake zijn van goed bestuur. Wanneer de visie van een schoolbestuur en het bestuurlijk handelen wel congruent zijn, vormt dat een duidelijke aanwijzing dat er sprake is van goed bestuur. Deze lijn zal gedurende dit onderzoek worden gehanteerd. De kenmerken van goed bestuur die blijken uit literatuur zeggen immers niets over de inhoud van de visie.

Ondanks de ogenschijnlijke logica dat schoolbesturen zullen handelen in lijn met de ideeën, doelen en waarden die zij als bestuur belangrijk acht, hoeft dit niet altijd het geval te zijn. Wanneer er geen sprake is van overeenstemming binnen de visie, duidt dat erop dat het handelen van schoolbesturen door iets anders bepaald wordt dan door eigen ideeën en motivatie. Zo kan de omgeving eisen stelt waar een schoolbestuur het niet mee eens is, maar waar wel naar gehandeld moet worden. Wanneer dit optreedt, is er mogelijk sprake van vervreemding.

4.5. Vervreemding

Wanneer de omgeving: overheid, ouders of andere actoren, eisen oplegt waar schoolbesturen aan moeten voldoen, maar waar bestuurders het eigenlijk niet mee eens zijn, zal het handelen van schoolbesturen mogelijk niet meer overeenkomen met de waarden die het bestuur belangrijk acht. In deze situatie is de kans groot dat er vervreemding van de omgeving optreedt, specifiek van het overheidsbeleid. De overheid is immers een belangrijke actor voor schoolbesturen en heeft de mogelijkheid om eisen te stellen aan het handelen van schoolbesturen. Eerst zal het begrip vervreemding worden toegelicht, daarna zal het kader van beleidsvervreemding in de publieke sector zoals geschetst door Tummers, Bekkers en Steijn (2009) worden toegelicht. Het begrip beleidsvervreemding wordt gebruikt om de ervaringen en moeilijkheden van schoolbestuurders met beleid dat zij uit moeten voeren te analyseren.

4.5.1. Definitie vervreemding

Meltzer (1978) geeft een overzicht van definities die in verschillende literatuur gehanteerd worden om het begrip vervreemding te duiden. Het concept van vervreemding is afkomstig van Karl Marx. Deze zag vervreemding als de scheiding van de werknemer van het eindproduct, een situatie die ontstond door de industrialisatie. Durkheim gebruikt de term ‘anomia’ om hetzelfde concept te duiden. Dit is een gevoel van desoriëntatie, angst en isolatie in het individu (Meltzer, 1978). Het begrip vervreemding is ook uitgewerkt voor de publieke sector. Zo is het concept beleidsvervreemding tot stand gekomen dat nu zal worden toegelicht, toegespitst op schoolbestuurders in het primair onderwijs.

4.5.2. Raamwerk beleidsvervreemding

Beleidsvervreemding wordt gedefinieerd als ‘een algemene cognitieve staat van psychologische ontkoppeling met het beleid’ (Tummers, Bekkers & Steijn, 2009, p. 105). Tummers et al (2009) focussen zich op subjectieve vervreemding, aangezien het gaat om hoe uitvoerders (schoolbestuurders) overheidsbeleid ervaren. Beleidsvervreemding wordt neergezet als multidimensionaal begrip, met drie dimensies: machteloosheid, zinloosheid en rolconflicten. Deze dimensies zijn afgeleid van de dimensies die Blauner (1964) onderscheidt: machteloosheid, betekenisloosheid, zelfvervreemding en sociale vervreemding.

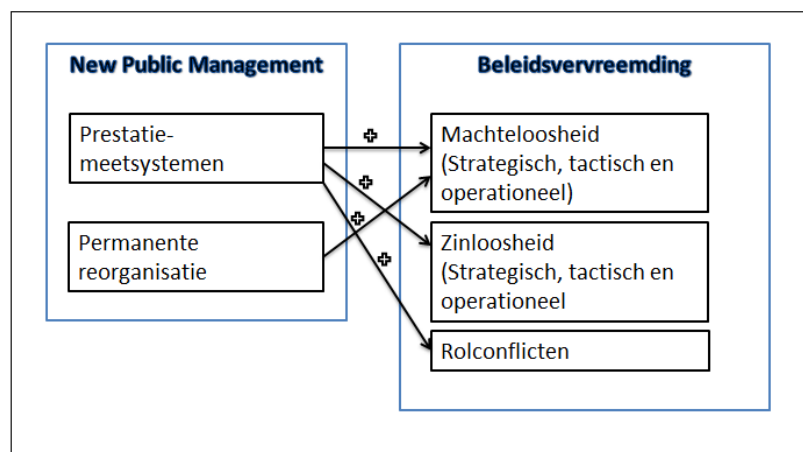
De dimensie machteloosheid wordt door Tummers et al opgesplitst in drie niveaus. Strategische machteloosheid wordt gezien als de mate van invloed die een schoolbestuurder ervaart op de inhoud van het beleid (2009, p. 106). Tactische machteloosheid gaat over de mate van invloed die het schoolbestuur

ervaart op de wijze van beleidsimplementatie (p. 106). De prestatiedoelen die een organisatie of de overheid stelt om beleidsdoelen te bereiken kunnen resulteren in prestatie-meetsystemen. Deze systemen kunnen volgens de auteurs echter perverse effecten hebben, omdat de focus komt te liggen op de outputcriteria in plaats van op de werkelijke resultaten (outcome). In het beleidskader is reeds geconstateerd dat de focus op Cito-resultaten dergelijke perverse effecten oproept. Dit vergroot het gevoel van tactische machteloosheid en daardoor ook het gevoel van beleidsvervreemding. Het derde niveau, operationele machteloosheid, gaat over de invloed die de bestuurder ervaart op het directe werkproces. Dit wordt door hen gezien als discretie, de vrijheid voor een uitvoerder om het beleid te implementeren en toe te passen in specifieke gevallen (p. 106). In dit onderzoek is dat de ruimte voor eigen interpretatie van beleid door schoolbesturen.

De tweede dimensie die Tummers et al (2009) onderscheiden is zinloosheid. Dit verwijst naar de perceptie van een bestuurder over de waarde van de bijdrage van het beleid aan een maatschappelijk doel. Deze dimensie is door de auteurs ook gesplitst in drie niveaus. Strategische zinloosheid is wanneer de schoolbestuurder de doelen van het beleid als nutteloos ervaart. Op tactisch niveau verwijst de term zinloosheid naar de perceptie van de uitvoerder over de wijze waarop de organisatie het beleid uitwerkt. Wanneer een organisatie of de overheid zich te veel focust op outputresultaten, die volgens de bestuurder ten koste gaan van het primaire proces, kan dit als zinloos worden ervaren. Tot slot verwijst operationele zinloosheid naar de gepercipieerde zinloosheid van het werk van de schoolbestuurders. Zij kunnen bijvoorbeeld het gevoel hebben dat zij geen nuttig werk meer doen (Tummers et al, 2009).

De derde dimensie die Tummers et al (2009) aan beleidsvervreemding koppelen, rolconflicten, gaat over de problemen die bestuurders kunnen krijgen, doordat er eisen worden gesteld vanuit meerdere logica's. Blauner (1964) gebruikt de term sociale isolatie in zijn onderzoek naar medewerkers aan de lopende band. Deze medewerkers krijgen eisen vanuit de organisatie waar zij zich minder mee kunnen identificeren. Hierdoor voelen zij zich geen onderdeel van de organisatie. Bestuurders krijgen eisen uit meerdere logica's. Al deze logica's bevatten een eigen systeem van normen en waarden en een eigen legitimiteit. Het begrip rolconflict laat zien dat er meerdere logica's zijn en biedt ruimte voor conflicten. Tummers et al (2009, p. 107) onderscheiden vier logica's. De eerste is de institutionele logica en bevat de regels die voortkomen uit het beleidsprogramma; wet- en regelgeving en te behalen beleidsdoelen. De organisatielogica verwijst naar de specifieke regels die moeten zorgen voor een goede uitwerking van het beleidsprogramma binnen de organisatie. De professionele logica stelt vereisten aan het handelen van een professional binnen de associatie. Tot slot brengt de cliëntlogica de eisen en waarden van de burgers naar voren. Deze verschillende logica's kunnen met elkaar conflicteren. In het beleidskader is reeds geconstateerd dat schoolbestuurders naast eisen van de overheid ook te maken hebben met andere actoren die invloed op hen uitoefenen. Wanneer deze invloeden tegenstrijdig zijn kunnen er rolconflicten optreden.

De auteurs stellen dat twee belangrijke ontwikkelingen invloed uitoefenen op deze dimensies van beleidsvervreemding. Enerzijds is dat het Nieuw Publiek Management (NPM), anderzijds zijn dat ontwikkelingen binnen de ICT. Zij zien het decentraliseren van publieke dienstverlening als onderdeel van NPM. Hierdoor verschuift de controle van input (budget) naar output (prestatiemetingen). Organisaties moeten gaan werken met kwantitatieve outputdoelstellingen, die zich veelal richten op economische waarden zoals doelmatigheid en klanttevredenheid en minder op klassieke publieke waarden als rechtszekerheid en voorspelbaarheid (Tummers et al, 2009, p. 108). De focus verschuift naar concrete output, waardoor de outcomes (opbrengsten voor de samenleving) vaak naar de achtergrond schuiven. Schoolbestuurders kunnen deze nadruk op output als zinloos ervaren. Tevens kunnen deze prestatiemetingen de autonomie van de schoolbestuurder aantasten, gezien de grote druk om specifieke resultaten te produceren. Hierdoor kan volgens de auteurs een gevoel van machteloosheid ontstaan. Een ander belangrijk onderdeel van het NPM, stellen de auteurs, is de nadruk op kostenreductie, waardoor organisaties permanent gedwongen worden om te reorganiseren. Hierdoor neemt de beleidsvrijheid van schoolbestuurders af (p. 108). De ontwikkelingen op het gebied van ICT worden voor dit onderzoek niet relevant geacht en daarom buiten beschouwing gelaten. Vanuit deze variabelen is het raamwerk voor beleidsvervreemding tot stand gekomen:



Figuur 4.1 Mogelijke factoren van invloed op de mate van beleidsvervreemding (vrij naar Tummers et al, 2009).

Deze theorie over beleidsvervreemding is relevant voor dit onderzoek, omdat het aangeeft welke gevolgen het heeft wanneer een schoolbestuur gedwongen wordt te handelen volgens uitgangspunten die niet overeenkomen met haar eigen ideeën en standpunten. Wanneer bestuurders machteloosheid ervaren doordat zij geen invloed uit kunnen oefenen op het beleid, heeft dit gevolgen voor de organisatie. Zoals reeds staat aangegeven in het model hebben prestatie-meetsystemen een verhogende invloed op alle aspecten van beleidsvervreemding. De wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’² heeft een meetsysteem mogelijk gemaakt door de kwaliteit van scholen te beoordelen aan de hand van de Cito-scores en

schoolbesturen daarop af te kunnen rekenen. Permanente reorganisatie heeft een verhoogde invloed op de mate van machteloosheid. Het overheidsbeleid op gebied van onderwijs, specifiek op gebied van financiën, wijzigt regelmatig. Dit kan in de categorie reorganisatie geschaard worden. Voor de mate van vervreemding die schoolbesturen ervaren is het van belang of zij invloed ervaren op de richting van het beleid en of zij de toegevoegde waarde van het beleid zien. Wanneer schoolbesturen vervreemden van het beleid zal de incongruentie tussen de visie en het bestuurlijk handelen steeds groter worden. Zij worden gedwongen te handelen in een richting die niet overeenstemt met hun eigen ideeën. Gezien het grote belang van congruentie zou dat een negatieve invloed hebben op het primair onderwijs. De mate van vervreemding dient als indicatie van de instemming met het overheidsbeleid en de beleidsassumpties. Wanneer een bestuurder vervreemding ervaart zal hij niet instemmen met het overheidsbeleid, als er geen sprake is van vervreemding kan hij tot zekere hoogte instemmen met het beleid.

4.5.3. Afronding

De mate van vervreemding heeft waarschijnlijk invloed op de congruentie tussen visie en bestuurlijk handelen. Of een schoolbestuur vervreemding ervaart is voor een groot deel afhankelijk van haar omgeving. Daarom zal nu aandacht besteed worden aan de complexe relatie tussen schoolbesturen in het primair onderwijs en haar omgeving, waarbij de ontwikkeling in het denken over deze relatie tussen schoolbesturen en omgeving zal worden weergegeven. Deze theoretische beschouwing zal meer inzicht geven in de invloed die de omgeving op een schoolbestuur kan uitoefenen.

4.6. Omgeving

In het beleidskader is geconstateerd dat de omgeving van een schoolbestuur in het primair onderwijs complex is. Er zijn meerdere actoren en mechanismen actief die invloed trachten uit te oefenen op het handelen van schoolbesturen. De overheid gaat er echter vanuit dat schoolbesturen in staat zijn goed onderwijs te garanderen en kent daarbij weinig invloed toe aan de omgeving van een schoolbestuur. Om na te gaan of de omgeving invloed kan hebben op de mate van congruentie wordt een aantal theorieën toegelicht over de relatie van schoolbesturen en organisaties in het onderwijs met hun omgeving. Eerst zal de open systeembenadering worden toegelicht, dan het institutionalisme. Tot slot wordt het institutionalisme toegespitst op het huidige onderwijsstelsel.

4.6.1. Open systeembenadering

De open systeembenadering is de eerste organisatie-theorie die de invloed van de omgeving op de organisatie erkent. Eerdere theorieën gingen ervan uit dat organisaties compleet onafhankelijk waren van hun omgeving en dat de beste wijze van organiseren gevonden kon worden door systematisch onderzoek (Hooge, 1998). Vanuit de open systeemtheorie is er aandacht voor gedrag van organisaties als onderdeel van haar omgeving. Een nauwe relatie tussen de organisatie en de omgeving wordt als cruciaal gezien voor het voortbestaan van organisaties. De organisatie wordt vergeleken met een levend organisme dat behoeften heeft, keuzes maakt en gedrag vertoont (Hooge, 1998).

Scott en Davis (2007) stellen dat open systemen in staat zijn om zichzelf in stand te houden op basis van *throughput* van hulpbronnen uit de omgeving. Dit is volgens hen noodzakelijk voor de levensvatbaarheid van een organisatie. Ook hier wordt de vergelijking gemaakt met levende wezens; planten en mensen zijn ook in staat te functioneren dankzij input van de omgeving. Deze open systemen hebben echter wel grenzen en organisaties moeten moeite doen om deze grenzen te bewaken. De invloed op de organisatie van buitenaf moet worden afgebakend. De grens van een open systeem is echter moeilijk te bepalen, doordat alle systemen met elkaar samenhangen en onderdeel uitmaken van grotere systemen (Scott & Davis, 2007).

Bertalanffy (1950) licht levende organismen als open systemen toe. Hij stelt dat een systeem gesloten is wanneer er geen stoffen of hulpbronnen ingaan en uitkomen. Wanneer er sprake is van import en export en onderdelen veranderd worden heeft men te maken met een open systeem. Bij een mens, zo benoemt hij, is de input zuurstof en koolstofdioxide de output. Wanneer we deze redenering op het primair onderwijs toepassen kunnen kinderen van 4 jaar zonder kennis van rekenen en taal, gezien worden als input en kinderen bij het verlaten van het primair onderwijs gezien worden als output.

Vanuit de theorie van open systemen kan geconstateerd worden dat een organisatie in het primair onderwijs een open systeem is. Er vindt input, throughput en output plaats en de omgeving heeft invloed op het systeem. Zonder de omgeving waar de input vandaan komt, is er immers geen organisatie. De omgeving heeft invloed op het primair onderwijs. Aan de hand van de institutionele theorie zal deze invloed verder worden toegelicht.

4.6.2. Institutionele theorie

Vanuit de open systeemtheorie is geconstateerd dat de (bestuurlijke) omgeving van het primair onderwijs invloed heeft op de schoolbesturen. Een van de belangrijkste theorieën omtrent de invloed van de (beleids)omgeving op een organisatie is het institutionalisme. Eerst wordt een tweetal definities van het begrip instituties gegeven, daarna wordt de relatie tussen de omgeving en de organisatie toegelicht aan de hand van institutionele theorieën.

Instituties worden door Visser en Hemerijck gedefinieerd als ‘naar plaats en tijd gebonden sociale constructies die menselijk gedrag, en bijgevolg het verloop en de uitkomsten van sociaal handelen, in belangrijke mate duurzaam structureren’ (1998, p. 71). Scott stelt het als volgt: ‘institutions are composed of cultural-cognitive, normative, and regulative elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life’ (Scott & Davis, 2007, p. 258). Instituties zijn van invloed op het menselijk gedrag of gedrag van organisaties.

Zucker (1987) geeft aan dat de omgeving een institutie kan zijn. Daarbij gaat het om invloed vanuit ‘rationalisering’ en het ondersteunen van het overheidsbeleid. Dit perspectief gaat uit van een collectieve

normatieve orde, uitgedragen door de overheid en leden van het organisatorische veld. Wanneer organisaties zich conformeren aan deze normatieve orde nemen de hulpbronnen vanuit de samenleving toe en stijgt ook de kans op lange termijn overleving van de organisatie. De institutionele elementen komen van buiten de organisatie. Door conformiteit aan de institutionele omgeving hoeft de effectiviteit echter niet toe te nemen (p. 445).

Het streven naar legitimatie is een belangrijke drijfveer is voor actoren binnen een organisatie (Selznick, 1996). Deze legitimatie wordt gezien als de rechtvaardiging van praktijken. Deze rechtvaardiging wordt gegeven door de omgeving van de organisatie, waardoor de organisatie erg gevoelig is voor de culturele omgeving waarin hij zich bevindt. Om te overleven en succesvol te zijn moet een organisatie volgens hem transacties aangaan met de omgeving waar hij van afhankelijk is.

Organisaties worden beïnvloed door normatieve druk vanuit externe bronnen zoals de overheid of vanuit de organisatie zelf (Zucker, 1987). Soms heeft deze druk tot gevolg dat de organisatie zich laat leiden door gelegitimeerde elementen, bijvoorbeeld professionele certificering of eisen vanuit de overheid, hoewel de aandacht voor de primaire taak hierdoor afneemt. Het overnemen van deze gelegitimeerde elementen leidt volgens de auteur tot overeenstemming met de institutionele omgeving, waardoor de waarschijnlijkheid van overleven toeneemt.

Hasenfeld (1992) stelt dat de mate waarin institutionele regels overgenomen worden door organisaties afhangt van twee factoren. Enerzijds van de hulpbronnen die zij verkrijgen en anderzijds van de mate waarin de institutionele regels afgedwongen kunnen worden. Organisaties nemen alleen de regels op waarvan de baten opwegen tegen de kosten, zo stelt de auteur. Wanneer de institutionele regels botsen met de politieke economie binnen de organisatie, zal zoveel mogelijk getracht worden de regels in de praktijk te negeren. Tevens wordt getracht om institutionele regels zo vorm te geven dat zij in het eigen belang van de organisatie zijn (p. 41).

Uit deze perspectieven kan geconcludeerd worden dat de omgeving van een organisatie grote invloed heeft op de organisatie. Voor het voortbestaan van de organisatie is het van belang om te conformeren aan legitimerende elementen en institutionele regels. Deze kunnen van zowel de overheid als de maatschappij afkomstig zijn. Schoolbesturen hebben daar rekening mee te houden. Meyer en Rowan (2006) hebben institutionele theorieën toegespitst op de huidige situatie in het onderwijs. Hier wordt een adequate beschrijving gegeven van de omgevingsinvloeden op schoolbesturen.

4.6.3. Institutionalisme in het onderwijs

Meyer en Rowan (2006) stellen dat er veel veranderd is in institutionele theorieën. Waar eerst de staat als dominante actor gezien werd in de institutionele omgeving, wordt nu steeds meer aandacht gegeven aan een groot aantal actoren (bijvoorbeeld bedrijven, belangengroepen, gemeenschappen en families) in de

sociale omgeving. Zowel de markt als de politiek heeft invloed binnen de institutionele omgeving. De auteurs constateren ook dat het inspecteren van schoolresultaten en het afleggen van verantwoording door scholen steeds belangrijker wordt.

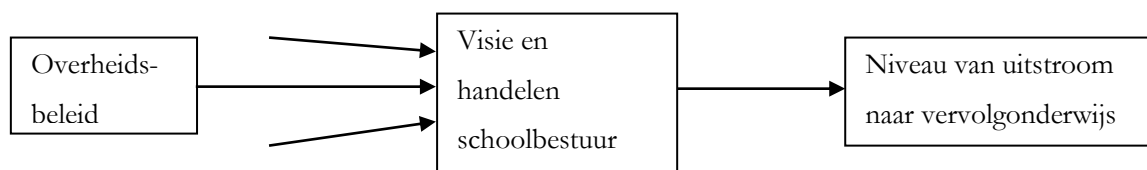
Onderwijs blijft een publiek goed en de invloed van de overheid op het onderwijs is nog steeds erg groot volgens Meyer en Rowan (2006). Daarnaast stellen zij dat er steeds meer andere invloedrijke actoren zijn gekomen, zoals politieke elites, experts, vakbonden, belangengroepen en het bedrijfsleven. Naast een institutionele omgeving is het onderwijs tegenwoordig ook een technische omgeving waar maatstaven als efficiency en productiviteit belangrijk gevonden worden. De dynamiek van een marktomgeving heeft tegenwoordig ook invloed op het onderwijs en verdient daarom aandacht binnen de institutionele theorie. De vergrote invloed van de technische omgeving is volgens Meyer en Rowan (2006) terug te zien in de trend richting meetbare testen en verantwoording in het onderwijs. De institutionele omgeving en de technische omgeving beïnvloeden elkaar en zorgen voor een bijzondere dynamiek in de onderwijssector. Er moet volgens de auteurs niet alleen uitgegaan worden van conformisme aan de overheid maar ook van markt gerelateerde dynamieken zoals kosten-efficiëntie, legitimiteit en verantwoording naar stakeholders. In voorgaande hoofdstukken is reeds geconstateerd dat marktwerking ook in het Nederlandse onderwijsstelsel haar intrede heeft gedaan.

4.6.4. Afronding

Vanuit deze theoretische perspectieven kan geconstateerd worden dat de omgeving een grote invloed heeft op schoolbesturen in het primair onderwijs. Er worden eisen opgelegd waar een schoolbestuur aan moet voldoen om haar voortbestaan te garanderen. Dat zijn niet alleen eisen vanuit de overheid waaraan geconformeerd dient te worden, maar ook eisen vanuit een technische omgeving waar economische dynamieken belangrijk zijn. Schoolbesturen moeten hun weg zien te vinden in de complexe omgeving waar zij zich in bevinden. Tegengestelde eisen en verwachtingen vanuit de omgeving kunnen tot gevolg hebben dat schoolbesturen vervreemden van het beleid en hun handelen niet meer congruent is aan hun idealen en ideeën. Of schoolbesturen voldoen aan de voorwaarde van goed bestuur is daarmee gedeeltelijk afhankelijk van de omgeving. Daarnaast is het mogelijk dat de invloed van de omgeving zo dominant is, dat de visie van een schoolbestuur geen invloed heeft op de praktijk op de scholen. Het bestuurlijk handelen wordt dan ingegeven door omgevingsfactoren en niet door de visie van het schoolbestuur. Tegen deze achtergrond zal geanalyseerd worden of schoolbesturen voldoen aan de gestelde voorwaarde van goed bestuur namelijk congruent denken en handelen. Dit zal in verband gebracht worden met het niveau van uitstroom naar het vervolgonderwijs.

4.7. Conceptueel model en afronding

Vanuit het geschetste theoretisch raamwerk komen we tot het volgende conceptuele model:



Figuur 4.2 conceptueel model

Hierboven is het conceptueel model schematisch weergegeven. Er zijn meerdere pijlen richting de visie van het schoolbestuur omdat het overheidsbeleid niet de enige determinant is van de visie en het handelen van een schoolbestuur. Vanuit de theorie over beleidsvervreemding, het institutionalisme en figuur 1.2. van Turkenburg (2008) is geconstateerd dat de omgeving invloed kan uitoefenen op het handelen van schoolbesturen en daarmee ook op de congruentie. Deze invloeden worden geanalyseerd aan de hand van beleidsvervreemding die bestuurders ervaren. Andere variabelen die invloed uitoefenen op de visie van een schoolbestuur, zijn niet opgenomen in dit onderzoek. Vanuit de visie en het handelen van het schoolbestuur wordt invloed op het niveau van uitstroom naar vervolgonderwijs verondersteld. Dat niveau hangt af van de mate van congruentie tussen denken en handelen van het schoolbestuur.

In dit onderzoek wordt geanalyseerd of een schoolbestuur instemt of juist vervreemding ervaart met het overheidsbeleid en de assumpties uit de beleidstheorie. Vervolgens worden de visie en het handelen van schoolbesturen in kaart gebracht om te controleren of er voldaan wordt aan de voorwaarde van goed bestuur, namelijk congruentie. Zowel de mate van vervreemding van het overheidsbeleid als het al dan niet congruent zijn van de visie en het bestuurlijk handelen, kan invloed hebben op het niveau van uitstroom naar het vervolgonderwijs. Er is op basis van de theorie een grote variatie aan invloeden op het uitstroomniveau mogelijk. In dit onderzoek zal het niveau van uitstroom in relatie worden gebracht met vervreemding en congruentie. Zoals reeds is aangegeven zijn er meer factoren die invloed hebben op het niveau van uitstroom die buiten de scope van dit onderzoek vallen⁴.

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag is er empirisch onderzoek gedaan. Alvorens de resultaten daarvan weer te geven zullen de gehanteerde methoden en technieken van dit onderzoek in het volgende hoofdstuk beschreven worden.

⁴ Hofman (1993) heeft onderzoek gedaan naar output van het primair onderwijs, waarbij allerlei context- en achtergrondvariabelen meegenomen worden in het model; ervaring van docent, ondersteuning van ouders, intelligentie van leerling, proces in klaslokaal e.d.. Bruggencate (2009) heeft in haar onderzoek o.a. samenstelling van schoolpopulatie, schoolgrootte, schooltype, schoolomgeving en bestuursstructuur opgenomen als variabelen die invloed hebben op de leerprestaties.

5. Methodologisch kader

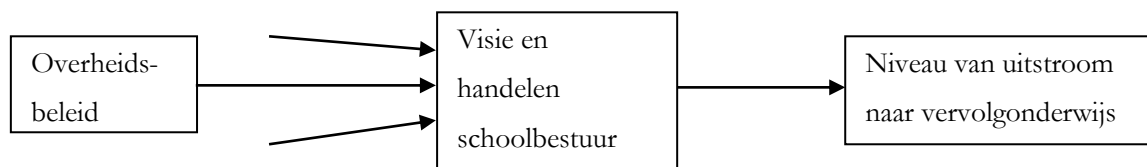
In het theoretisch kader is geconstateerd dat schoolbesturen voldoen aan de voorwaarde van goed bestuur wanneer de visie en het bestuurlijk handelen congruent zijn. De omgeving kan invloed uitoefenen op de mate van congruentie. In dit onderzoek wordt de assumptie van de overheid getoetst dat goed bestuur leidt tot goed onderwijs. Dit hoofdstuk beschrijft de gehanteerde onderzoeksmethode.

5.1. Kwalitatief onderzoek

Voor het analyseren of voldoen aan de voorwaarde van goed bestuur noodzakelijk is voor een hoog niveau van uitstroom, is gekozen voor kwalitatief onderzoek. Door middel van een intensieve bestudering van zes cases wordt een gedegen beeld geschetst van de visie en het bestuurlijk handelen van schoolbesturen. Aangezien visie een begrip is dat persoonlijk en subjectief is, leent dit begrip zich voor kwalitatief onderzoek. Tevens is vervreemding een belangrijk concept in dit onderzoek. Aangezien dat te maken heeft met ervaringen in de persoonlijke sfeer leent kwalitatief onderzoek daarvoor doordat nuances opgenomen kunnen worden. De methode in dit onderzoek is een vergelijkende casestudie, waarbij gebruik gemaakt wordt van interviews, vragenlijsten en objectieve data. De uitkomsten van dit onderzoek toetsen de assumptie van het overheidsbeleid dat goed bestuur leidt tot goed onderwijs. Zo kunnen er lessen getrokken worden voor beleid in de toekomst en krijgen schoolbesturen meer inzicht in de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de uitstroom naar het vervolgonderwijs.

5.2. Conceptueel model en onderzoeksinstrumenten

Uit de conclusies van het theoretisch kader is een conceptueel model ontstaan. Dit model geeft vorm aan het empirisch onderzoek. Per stap zal aangegeven worden met welke instrumenten dit onderzocht wordt. Het onderzoeksobject zijn de schoolbesturen, dit gehele onderzoek vindt plaats op het niveau van de besturen.



Figuur 5.1 Conceptueel model

De eerste stap van dit conceptuele model is uitgewerkt in het beleidskader en in hoofdstuk 3 over het dominante paradigma en is gebaseerd op documentenanalyse. Relevante beleidsstukken en wetten zijn geanalyseerd om de belangrijkste kenmerken en assumpties eruit te halen. Zo is reeds vastgesteld welke visie dominant is in het overheidsbeleid en hoe dit vertaald wordt richting schoolbesturen. Door de mate van vervreemding te bepalen wordt gecontroleerd of schoolbesturen zich kunnen vinden in dit beleid. De pijl richting de schoolbesturen is daarmee gezet. De andere pijlen richting het schoolbestuur geven aan dat er andere factoren zijn die invloed uitoefenen op de (visie en beleidsstijl van) schoolbesturen. Dit zijn

veelal omgevingsinvloeden op schoolbesturen. De omgeving kan een schoolbestuur bewegen anders te handelen en daarmee incongruentie veroorzaken. Deze omgevingsinvloeden bieden daarmee een mogelijke verklaring voor incongruentie, maar worden niet expliciet onderzocht. De visie van het schoolbestuur en het bestuurlijk handelen worden onderzocht door middel van interviews en een vragenlijst. Het proces van doorverwijzen naar vervolgonderwijs wordt als black box geaccepteerd, dit proces maakt geen onderdeel uit van het onderzoek. Er wordt gebruik gemaakt van concrete cijfers, namelijk het onderwijsniveau waar leerlingen de afgelopen 3 jaar naar verwezen zijn. Op deze wijze kunnen schoolbesturen vergeleken worden. Zo kunnen schoolbesturen met een eigen visie en bestuursstijl vergeleken worden met andere scholen op basis van het niveau van uitstroom naar vervolgonderwijs.

5.3. Verantwoording van het onderzoek

Per geselecteerde case hebben twee bestuurders deelgenomen aan dit onderzoek. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de functie van bestuurder en de functie van toezichthouder, alleen bestuurders worden opgenomen in dit onderzoek. Alle organisaties die aan dit onderzoek meegewerkt hebben hanteren een Raad van Toezicht model, waarbij de bestuurders het College van Bestuur vormen. Bij twaalf bestuurders is zowel een interview als een schriftelijke enquête afgenomen waarin de visie en het bestuurlijk handelen gemeten zijn. Deze informatie is verzameld aan de hand van een meetinstrument, dat ontstaan is uit een operationalisatie van de reeds toegelichte begrippen. Deze operationalisatie wordt toegelicht in paragraaf 5.5. Twee weken nadat de interviews zijn afgenomen hebben bestuurders digitaal de vragenlijst ontvangen. Alle bestuurders hebben deze ingevuld. Door het hanteren van verschillende methodieken, een interview en een vragenlijst, voor het achterhalen van de visie en het bestuurlijk handelen is gecontroleerd of de verzamelde informatie betrouwbaar is. Tevens hebben de bestuurders een verslag van het interview toegestuurd gekregen om na te gaan of de verzamelde informatie overeenstemt met de perceptie van de bestuurder. Door het vergelijken van de stroming in visie en de bestuursstijl kan vastgesteld worden of er sprake is van congruentie tussen denken en handelen van schoolbestuurders. Er is aandacht besteed aan de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek, de verantwoording staat opgenomen in paragraaf 5.6.

Onderwijskwaliteit wordt in dit onderzoek vastgesteld door gegevens van uitstroom op te vragen. Er is reeds aangegeven dat het meten van onderwijskwaliteit aan de hand van een landelijke norm aansluit bij het Angelsaksische paradigma, maar aangezien er een maatstaf gekozen moest worden om onderwijskwaliteit vast te stellen, is het uitstroomniveau aangehouden. Het vaststellen van uitstroomniveau per leerling gebeurt zowel aan de hand van Cito-resultaten als de mening van de leerkracht/ouder. Hier is ruimte voor interpretatie van meetbare gegevens door de school, waardoor er verschillen tussen scholen mogelijk zijn. Van alle scholen onder de schoolbesturen zijn de gegevens opgevraagd over de uitstroom naar vervolgonderwijs van de afgelopen drie jaar. Deze zijn samengevoegd tot de uitstroomgegevens van de gehele organisatie. Gezien de bereidheid van de besturen en de openheid die scholen geven via websites, werden er geen problemen verwacht met het verkrijgen van deze informatie. Zo is inzicht verkregen in het niveau waar leerlingen naar verwezen worden. Er is getracht

landelijke uitstroomgegevens te verkrijgen om de deelnemende organisaties daarmee te vergelijken. Helaas zijn deze gegevens niet beschikbaar⁵. Daarom is er gekozen om het uitstroomniveau te categoriseren, waarbij alle vmbo-adviezen en lager bij elkaar geplaatst worden. Wanneer deze groep gelijk is of groter dan 60% wordt gesproken van laag niveau van uitstroom, wanneer 40% of meer verwezen wordt naar havo of hoger wordt gesproken van een hoog niveau van uitstroom. Van deze groep mag verwacht worden dat zij doorstromen naar het Hoger Onderwijs. In 2011 was 33.6 % van de beroepsbevolking hoger opgeleid en dit percentage loopt steeds verder op (CBS, 2012). Daarom wordt het uitstroomniveau bij 40% of meer naar havoniveau of hoger als hoog gecodeerd. Er zijn schoolbesturen die het niveau vmbo/havo hanteren, in dat geval wordt de helft verondersteld naar het vmbo door te stromen en de helft naar het havo. Die categorie wordt gesplitst. Op deze wijze wordt het uitstroomniveau van organisaties inzichtelijk en wordt de spreiding per schoolbestuur weergegeven. Hoewel deze indeling wat primitief is, biedt het de mogelijkheid om de uitstroom van organisaties te vergelijken.

5.4. Casusselectie

Een zestal schoolbesturen heeft deelgenomen aan dit onderzoek. Er is een beredeneerde steekproef getrokken op basis van een de volgende kenmerken: schaalgrote, denominatie en geografische spreiding.

In de eerste plaats is gekozen voor het bestuur van meerpitters. Er zijn schoolbesturen die slechts één school onder zich hebben, maar ook schoolbesturen die meerdere scholen onder zich hebben. Er zijn veel verschillen tussen dit type besturen (Turkenburg, 2008). In het primair onderwijs is ongeveer de helft eenpitter. Deze eenpitters hanteren vaak een klassiek besturingsmodel, waarin een bestuur eindverantwoordelijk is en een directie uitvoerende taken uitvoert. Bij meerpitters wordt vaak een raad-van-beheermodel gehanteerd, waarbij het bestuur de hoofdlijnen uitzet en taken en bevoegdheden overdraagt aan de schoolleiding. Ook hechten grote besturen meer waarde aan transparantie en eenpitters meer aan 'zachte criteria' zoals een goede sfeer op school (Turkenburg, 2008, p. 14). Tot slot is de bestuurskracht van eenpitters lager en zijn zij vaak huiverig voor meer autonomie. Grote besturen zien vaak niet op tegen extra taken en verantwoordelijkheden (Turkenburg, 2008). Gezien deze verschillen is er besloten om een keuze te maken tussen eenpitters en meerpitters en de keuze is gevallen op besturen met meerdere scholen onder zich. Deze besturen hebben meer bestuurskracht en zetten de grote lijnen uit voor meerdere scholen.

Er is gekozen voor het opnemen van het kenmerk denominatie, omdat deze variabele invloed kan hebben op de wijze van besturen. Zowel de visie als het bestuurlijk handelen kunnen beïnvloed worden door de denominatie van de organisatie. Aangezien dit onderzoek zich richt op verschillende visies van

⁵ Het ministerie van OC&W, DUO, het CBS en de Onderwijsinspectie zijn benaderd voor landelijke uitstroomgemiddelden maar zij geven allen aan niet te beschikken over deze informatie.

schoolbesturen is het van belang om schoolbesturen van verschillende denominaties op te nemen in dit onderzoek.

Uit onderzoek van Turkenburg (2008) blijkt dat de schaalgrote en de denominatie niet onafhankelijk van elkaar zijn. In navolging van dit onderzoek zijn deze kenmerken gecombineerd opgenomen. De meest recente gegevens over deze verdeling komen uit 2005⁶ en worden weergegeven in figuur 5.2.

	Openbaar	Rooms-katholiek	Protestants-christelijk	Algemeen bijzonder	Samenwerking	overig
1 school	5	11	39	30	1	15
2-3 scholen	17	13	37	18	2	13
4-6 scholen	31	20	32	6	4	8
7-12 scholen	30	27	27	2	6	9
≥ 13 scholen	37	28	20	2	9	4
totaal	17	17	34	18	3	11

Figuur 5.2 Besturen in het primair onderwijs naar schaalgrootte en denominatie (OCW/CFI, 2005).

De schoolbesturen die geselecteerd zijn voor dit onderzoek vallen in de rijen 7-12 scholen en 13 scholen of meer. Openbare scholen, rooms-katholieke scholen en protestants-christelijke scholen zijn overduidelijk de meest aanwezige denominaties in de categorieën van grote schaal. Hiermee is rekening gehouden in de keuze van respondenten.

De cases zijn tot slot benaderd op basis van geografische spreiding. Zo is getracht te voorkomen dat populatiekenmerken van een bepaald gebied een grote rol spelen in dit onderzoek. Het is helaas niet gelukt om schoolbesturen uit de vier grote steden op te nemen in dit onderzoek.

Op basis van deze beredeneerde steekproef zijn de volgende cases geselecteerd:

SPCO Groene Hart – 12 scholen – protestants-christelijk – Woerden

AGORA – 24 scholen – algemeen bijzonder – Zaandam

Leerrijk – 18 scholen – rooms-katholiek – Waalwijk

Alpha scholengroep – 16 scholen – christelijk – 's heer Arendskerke

SPOLT – 15 scholen – katholiek – Heythuysen

Archipel – 23 scholen – openbaar – Zutphen

⁶ Er zijn meer recente gegevens beschikbaar over denominatie en schaalgrote van schoolbesturen in het primair onderwijs, maar daar worden deze kenmerken niet met elkaar gecombineerd.

5.5. Operationalisatie

Een aantal begrippen moet geoperationaliseerd worden voor het empirisch onderzoek. In dit onderzoek zijn dat visie en bestuurlijk handelen. Het visie gedeelte beperkt zich tot de wensen en ideeën van schoolleiders en het bestuurlijk handelen heeft betrekking op het handelen dat hieruit voortvloeit, de zogenoemde bestuursstijl. Deze begrippen worden aan de hand van theorie verder uitgewerkt om zo tot een meetbaar concept te komen. Gestart wordt met de visie, daarna volgt het bestuurlijk handelen.

5.5.1. Visie

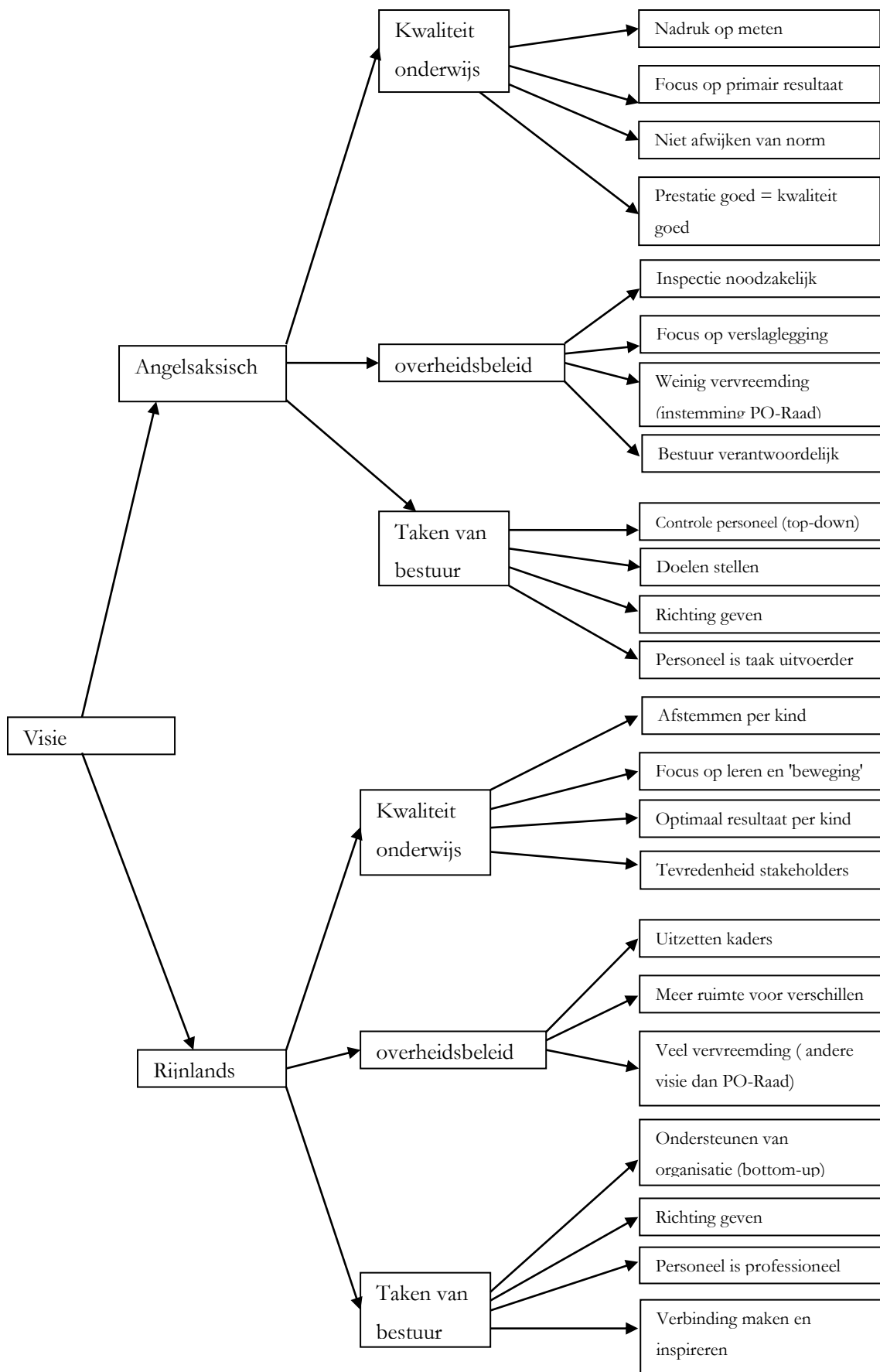
In hoofdstuk drie is het dominante paradigma behandeld en alternatieve stromingen zijn in het theoretisch kader aan bod gekomen. Er is geconstateerd dat er meerdere stromingen van visies zijn en dat de Angelsaksische stroming momenteel dominant is in het overheidsbeleid. Het duidelijkste onderscheid dat naar voren is gekomen, is die tussen de Angelsaksische en de Rijnlandse visie. Daarom is in dit onderzoek de keuze gemaakt bestuurders in te delen aan de hand van deze tweedeling. Hoewel er andere visies mogelijk zijn, beperkt dit onderzoek zich tot de twee prominente visies.

Er is een aantal kenmerken benoemd van het Angelsaksische paradigma: sturen door middel van standaardisatie, controle, hiërarchie en het voorkomen van afwijkingen. Het gaat uit van rationaliteit, maakbaarheid en controleerbaarheid van de samenleving (Van Kemenade, 2010; Goodijk, 2008; Brouwer & van Leeuwen, 2007). Ook van het Rijnlandse model zijn kenmerken genoemd: nadruk op decentralisatie en samenwerking, medewerkers die als volwassen individuen beschouwd worden, betrokkenheid bij de samenleving, nadruk op personen en streven naar duurzaamheid (Brouwer & van Leeuwen, 2007; Van Kemenade, 2010; Gradus, Hospers & Varkevisser, 2000). De belangrijkste kenmerken zoals uitgewerkt in hoofdstuk drie en vier worden schematisch weergegeven:

Angelsaksische visie	Rijnlandse visie
Focus op hiërarchie	Focus op decentralisatie
Controle	Vrijheid
Top-down	Bottom-up
Orde georiënteerd	Missie georiënteerd
Korte termijn resultaten	Duurzame resultaten
Concurrentie tussen bedrijven	Samenwerking tussen bedrijven
Kwaliteit van een product beoordeeld aan de hand van de relatie tot gebruik	Kwaliteit van een product beoordeeld aan de hand van het begrijpen van processen
Nadruk op inspectie	Nadruk op coaching
Maakbare samenleving	Complexe samenleving
Regels	Kaders

Figuur 5.3 Verschillen tussen Angelsaksische visie en Rijnlandse visie

Om dit onderscheid in visies vast te kunnen stellen op het niveau van de schoolbestuurder heeft een vertaling plaatsgevonden waarbij een aantal dimensies gekoppeld is aan het begrip visie. Aan de hand van de visie van de schoolbestuurder over onderwijskwaliteit, het huidige overheidsbeleid en de taken van een bestuurder wordt vastgesteld of een bestuurder een Angelsaksische visie heeft of een Rijnlandse visie. Op basis van de kenmerken van deze stromingen, zoals weergegeven in figuur 5.3, zijn deze dimensies verder uitgewerkt in en indicatoren tot stand gekomen. De ontstane boomstructuur wordt weergegeven in figuur 5.4.



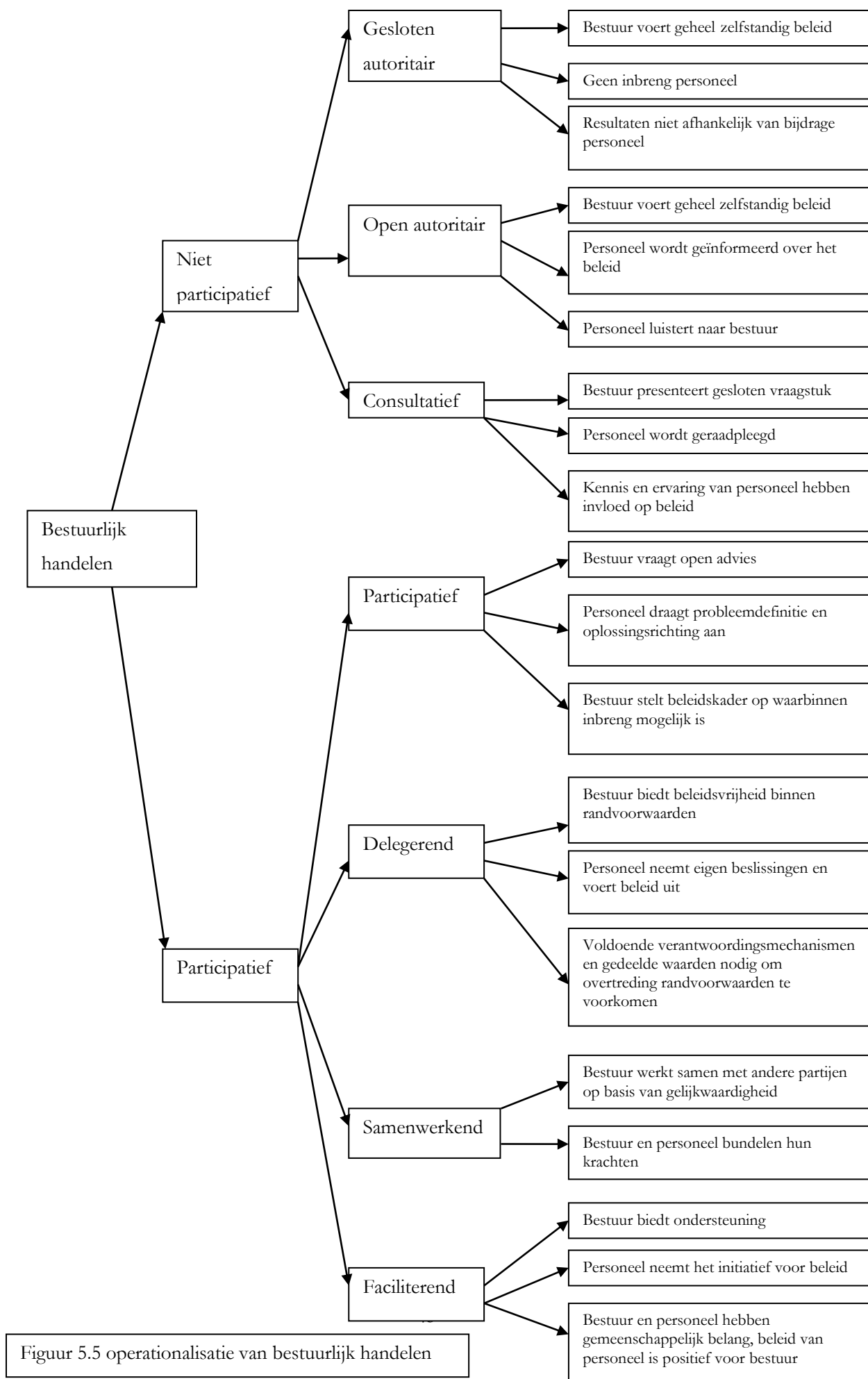
Figuur 5.4 operationalisatie visie

Na deze operationalisatie van het begrip visie is het ook van belang om inzichtelijk te maken wat er verstaan wordt onder bestuurlijk handelen. Deze operationalisatie zal nu worden toegelicht.

5.5.2. Bestuurlijk handelen

In het theoretisch kader zijn meerdere indelingen van bestuursstijlen toegelicht. Er is gekozen voor het gebruik van de bestuursstijlen van Pröpper en Steenbeek (1999). Deze bestuursstijlen geven inzicht in de mate waarin een bestuur de rest van de organisatie betreft bij beslissingen en de uitwerking daarvan. Tevens wordt de mate van beleidsvrijheid van de participanten betrokken bij de bestuursstijlen. Deze stijlen zijn specifiek bedoeld voor besturen en niet voor leiders in het algemeen en bieden tot slot de mogelijkheid om bestuursstijlen te koppelen aan de twee stromingen in visie zoals reeds toegelicht.

Zoals reeds benoemd in paragraaf 4.2.3 maken Pröpper en Steenbeek (1999) onderscheid tussen participatieve en niet participatieve bestuursstijlen. Hieruit volgen zeven verschillende stijlen: faciliterend, samenwerkend, delegerend, participatief, consultatief, open autoritair en gesloten autoritair. Deze verschillende stijlen zijn kort toegelicht in het theoretisch kader en zullen nu verder uitgewerkt worden. Hierbij zal de nadruk liggen op de bestuursstijl van een schoolbestuurder. Deze operationalisatie is wederom weergegeven in een boomdiagram, figuur 5.5.



Figuur 5.5 operationalisatie van bestuurlijk handelen

Op basis van de operationalisatie van zowel visie als bestuurlijk handelen kan geanalyseerd worden in welke stroming (Angelsaksisch of Rijnlands) de visie van een bestuurder geplaatst kan worden en welke bestuursstijl hij/zij heeft. Deze schema's zullen als uitgangspunt voor de interviews functioneren. In de bijlage (bijlage 1) is de interviewgide terug te vinden. Deze is gehanteerd bij alle interviews. Uit de interviews en de operationalisatie is ook de vragenlijst samengesteld (bijlage 2).

Vanuit de theorie is gebleken dat het handelen van een bestuurder in lijn moet zijn met het denken. Daarom moet de bestuursstijl aansluiten bij de visie. In hoofdstuk drie over het dominante paradigma is geconstateerd dat het Angelsaksische denken veel overeenkomsten heeft met het top-down implementeren. De niet participatieve bestuursstijlen vertonen ook veel overeenkomsten met deze top-down methode. Andersom geldt het ook: het Rijnlands denken heeft veel kenmerken van het bottom-up model en de participatieve bestuursstijlen hebben ook veel overeenkomsten. Vanuit dit gegeven wordt in dit onderzoek gesteld dat de verschillende boomdiagrammen over elkaar gelegd kunnen worden om de congruentie tussen de visie en het handelen vast te stellen. De verwachting is daarmee dat bij bestuurders die het Angelsaksische gedachtegoed aanhangen een niet participatieve bestuursstijl gevonden wordt en dat bij Rijnlandse bestuurders een participatieve bestuursstijl gevonden wordt. Wanneer dit niet het geval is, komen visie en handelen niet met elkaar overeen. Zo wordt ook beleidsvervreemding meegenomen in dit onderzoek, deze variabele dient als mogelijke verklaring voor incongruentie. Op basis van de theorie kan gesteld worden dat wanneer er geen sprake is van congruentie tussen denken en handelen er ook geen sprake kan zijn van goed bestuur.

Na de interviews is een vragenlijst opgesteld die digitaal aan de bestuurders toegezonden is. De vragen zijn opgesteld aan de hand van onduidelijkheden in de interviews en ter controle van de informatie die uit de interviews verkregen is.

5.6. Betrouwbaarheid en validiteit

Er is veel aandacht besteed aan de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. In de eerste plaats is getracht de inhoudsvaliditeit te waarborgen door de operationalisatie van het meetinstrument te baseren op theoretische inzichten en toe te spitsen op de onderzoekseenheid. Om de validiteit van het onderzoek te vergroten zijn er twee bestuurders per schoolbestuur opgenomen in het onderzoek. Zo wordt getracht een adequate weergave te geven van de werkelijke situatie, niet volledig afhankelijk van de mening van één respondent. De externe validiteit van dit onderzoek is beperkt aangezien er alleen schoolbesturen met meerdere scholen onder zich opgenomen zijn in dit onderzoek. Er kunnen geen uitspraken gedaan worden over de gehele populatie, slechts over een beperkte groep schoolbesturen. Er is triangulatie van onderzoeksmethoden toegepast: de visie en het bestuurlijk handelen van schoolbesturen zijn vastgesteld aan de hand van een interview en een vragenlijst. Zo is gecontroleerd of de verzamelde informatie overeenkomt met de werkelijke situatie. De betrouwbaarheid van de interviews is vergroot doordat er gebruik gemaakt is van een interviewgide (bijlage 1). Op deze wijze is inzicht gegeven in het verloop van

het interview en neemt de reproduceerbaarheid toe. Tevens zijn tijdens het interview voornamelijk open vragen gesteld om het risico van sturende invloeden van de onderzoeker te beperken. Respondenten hebben een verslag van het interview toegestuurd gekregen om na te gaan of de respondent zich kan vinden in de weergave van de bevindingen. Tot slot is de vragenlijst op een ander tijdstip afgenomen dan de vragenlijst om toevallige meetfouten die tijdsbepaald zijn te voorkomen.

5.7. Resultaten en analyse

De uitkomsten van de dataverzameling worden per bestuur geanalyseerd. De resultaten van de interviews en de vragenlijsten die zijn afgenomen worden met elkaar vergeleken, zodat vastgesteld kan worden welke visie de bestuurder aanhangt en of het handelen in lijn is met die visie. Dit gebeurt door coderen aan de hand van de indicatoren zoals geformuleerd in de operationalisatie. Na de analyse van de afzonderlijke bestuurders worden de bestuurders per schoolbestuur met elkaar vergeleken om eventuele verschillen in visie en handelen te analyseren. Tot slot worden deze uitkomsten in verband gebracht met de uitstroomgegevens van de stichting. Dit gedeelte wordt weergegeven in het hoofdstuk resultaten. Bij de analyse zal een overkoepelende analyse van de resultaten plaatsvinden waaruit een antwoord op de hoofdvraag geformuleerd zal worden.

5.8. Afronding

Na de beschrijving van de gehanteerde methode en technieken wordt nu overgegaan tot weergave van de resultaten. In dit hoofdstuk kunt u de resultaten van de dataverzameling per schoolbestuur terugvinden. Er wordt vastgesteld welke visie een schoolbestuur aanhangt, welke beleidsstijl er gehanteerd wordt, of deze op elkaar aansluiten en eventuele discrepanties of afwijkingen worden weergegeven.

6. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de dataverzameling weergegeven. Per schoolbestuur worden de visie en beleidsstijl van de bestuurders vastgesteld en vergeleken. Ook zullen de uitstroomgegevens van de afgelopen drie jaar worden weergegeven. De analyse van het geheel van de resultaten is te vinden in hoofdstuk zeven.

6.1. Leerrijk!

Het schoolbestuur van Leerrijk! bestaat uit twee heren, dhr. Leijtens (voorzitter College van Bestuur) en dhr. Kievith (lid College van Bestuur). Beide heren hebben deelgenomen aan het onderzoek en zowel een vragenlijst ingevuld als de interviewvragen beantwoord. Eerst worden de resultaten van dhr. Leijtens weergegeven.

6.1.1. Dhr. Leijtens

Uit het interview met dhr. Leijtens blijkt een duidelijke Rijnlandse visie. Hij geeft aan dat het bestuur ondersteunend moet zijn aan de organisatie en beleidskaders uit moet zetten. Het is aan directeuren en leerkrachten om binnen deze kaders om schoolontwikkeling voor elkaar te krijgen en verder invulling te geven. *‘Mijn taak is niets anders dan scholen en leerkrachten faciliteren hun werk goed te kunnen doen. Dat kan honderd en één vertakkingen krijgen, tot ondersteunen van mensen tot het niet in de weg lopen van mensen, het zorgen voor beleidskaders, het zorgen voor kaders die schoolontwikkeling stimuleren, maar daar moet ik heel terughoudend in zijn omdat wij voor veel mensen ergens helemaal boven in de piramide staan, maar voor onszelf staan we onderaan in de piramide. Wij zijn het minst belangrijk wanneer het gaat om het leveren van onderwijskwaliteit’* (Dhr. Leijtens, persoonlijke communicatie, 22 mei 2012). Hij benoemt het creëren van verbinding tussen verschillende partijen, zoals wanneer het bestuur langs scholen gaat om in gesprek te gaan met het team, ouders en medezeggenschapsraden. Een duidelijke weerstand tegen de wijze van controleren van de inspectie, met een primaire focus op meetbare resultaten, blijkt uit het interview. *‘Dan komt de inspecteur die kijkt naar kwaliteitsbeleid als som van de Cito-scores. Daar kunnen wij ons niet in vinden’* (Dhr. Leijtens, persoonlijke communicatie, 22 mei 2012). Dhr. Leijtens benoemt het beperkt tegemoet komen aan eisen die gesteld worden. De wijze van beleid ontwikkelen die dhr. Leijtens schetst is wel redelijk top-down. Hij benoemt dat initiatief uit de hele organisatie kan komen, maar dat de praktijk uitwijst dat initiatief voor beleid van het bestuur afkomstig is. Dit is ook een indicatie van een beleidsstijl waar veel besluiten door het bestuur genomen worden.

Dhr. Leijtens zijn visie op goed onderwijs sluit ook aan bij het Rijnlandse denken door het grote belang dat hij hecht aan afstemmen van onderwijs op het kind en per kind optimaal resultaat proberen te bereiken. Hij is van mening dat goed onderwijs niet vast te stellen is door Cito-scores omdat die niets zeggen over de ontwikkeling van het kind in verhouding tot zijn of haar mogelijkheden. Cruciaal voor

goed onderwijs is een professionele docent. Vakmanschap van leerkrachten is het belangrijkste en de rest van de organisatie moet dat vakmanschap bevorderen. *‘Goed onderwijs wordt gegeven door goede leerkrachten. Dus zullen we het vakmanschap van leerkrachten moeten bevorderen. Daar zit het hem en verder nergens’* (Dhr. Leijtens, persoonlijke communicatie, 22 mei 2012).

Tot slot geeft Dhr. Leijtens ook aan dat hij zich totaal niet kan vinden in het overheidsbeleid op het gebied van onderwijs. De overheid beperkt de vrijheid van het onderwijs en stelt randvoorwaarden die ruimte voor de professional om af te stemmen op het kind beperkt. Hij benoemt het overheidsbeleid als *‘schandelijk’* (Dhr. Leijtens, persoonlijke communicatie, 22 mei 2012). Hij ziet het bestuur als een hitteschild dat ongewenste invloeden van de overheid probeert te beperken. De PO-Raad kan invloed uitoefenen op het overheidsbeleid maar dhr. Leijtens is van mening dat die samenwerking meer politiek is dan daadwerkelijk goed voor het onderwijs. Er lijkt bij dhr. Leijtens sprake van beleidsvervreemding.

Uit de vragenlijst van Dhr. Leijtens blijkt een minder duidelijk beeld. Hij benoemt het meetbare leerlingvolgsysteem als primaire kwaliteitsindicator, het College van Bestuur neemt initiatief voor nieuw beleid en slechts door het verschaffen van informatie wordt het personeel betrokken bij het beleid. Leerkrachten kunnen alleen meepraten over de schoolplannen, tenzij zij in de GMR zitten. Dit zijn tekenen van een open autoritaire bestuursstijl en sluit aan bij een Angelsaksische visie. Hij benoemt echter ook dat de belangrijkste taak van het bestuur het ondersteunen van de organisatie is, dat het overheidsbeleid geen toegevoegde waarde heeft voor het onderwijs, dat de indicatoren van de inspectie niet de juiste zijn om onderwijskwaliteit te meten en dat de PO-Raad zijn standpunten niet vertegenwoordigt. Deze kenmerken sluiten aan bij een Rijnlandse visie.

Het beeld is niet eenduidig. Hoewel uit het interview een duidelijke Rijnlandse visie naar voren komt en de vervreemding van het overheidsbeleid groot is, lijkt dhr. Leijtens een open autoritaire bestuursstijl te hebben. Personeel wordt geïnformeerd door het bestuur over nieuw beleid maar het bestuur voert zelfstandig beleid. Daar moet wel de kanttekening bij geplaatst worden dat directeuren over alle onderwerpen mee mogen praten. Een deel van het personeel wordt betrokken bij het ontwikkelen van het beleid. Gezien de Angelsaksische bestuursstijl, die overeenkomt met de omgevingsinvloeden, is hier wellicht sprake van incongruentie in de visie door beleidsvervreemding. De omgeving lijkt een grote invloed te hebben op dhr. Leijtens.

6.1.2. Dhr. Kievith

Uit het interview met dhr. Kievith blijkt een Rijnlandse visie. In de eerste plaats legt hij de nadruk op het ondersteunen van de organisatie als taak van het bestuur. Hij benoemt het maken van verbinding door de schoolbezoeken en contacten met leerkrachten en ouders. De educatieve partners worden bij het onderwijs betrokken. Ook de vervreemding van het overheidsbeleid is duidelijk aanwezig, dhr. Kievith benoemt de focus van de inspectie op taal en rekenen als te beperkte oriëntatie, het opbrengstgericht

werken gaat volgens hem alleen over metingen en de hoeveelheid toetsen is doorgeslagen. *‘De inspectie controleert alleen op taal en rekenen, gerelateerd aan normen van de groep. Dit is vaak niet goed voor de ontwikkeling van een kind. Je moet kijken naar individuele ontwikkeling en talenten en niet alleen kijken naar cognitieve vakken. Er zijn meer talenten die ontplooid kunnen worden. We worden gedwongen om ons te focussen op het opbrengst gericht werken om alles uit het kind te halen. Alleen op cognitief gebied. Andere gebieden zouden meer nadruk moeten hebben’* (Dhr. Kievith, persoonlijke communicatie, 22 mei 2012). Ook noemt hij de overheid onbetrouwbaar omdat plannen die gepaard gaan met financiële middelen ineens stopgezet worden of de financiële middelen verdwijnen. Hij kan niet vertrouwen op de overheid. De invloed van het bestuur op beleid is beperkt doordat de PO-Raad te snel mee gaat in de bestuurlijke wereld en te weinig luistert naar de werkvloer. Het bestuur probeert om het beleid waar mogelijk aan te laten sluiten bij de eigen onderwijsvisie en af te stemmen op het onderwijs.

Voor goed onderwijs zou per kind gekeken moeten worden naar ontwikkeling ten opzichte van zichzelf en niet ten opzichte van de groep volgens dhr. Kievith. Goed onderwijs draait om het kind en daarvoor is vakmanschap van de docent noodzakelijk. De organisatie moet dat vakmanschap faciliteren. De scholen zijn vrij om daar invulling aan te geven. *‘Scholen zijn vrij autonoom in ons stelsel, willen wij iets veranderen op scholen dan moeten we met directeuren om tafel. Die moeten wij aansturen en met ideeën en suggesties en volgooien met Rijnlands gedachtengoed zodat zij dat in hun eigen school kunnen implementeren. Wij zijn niet rechtstreeks naar de werkvloer, dan zijn directeuren’* (Dhr. Kievith, persoonlijke communicatie, 22 mei 2012). Het kenmerk van de organisatie benoemt hij als meer van onderop werken dan andere 'top-down' stichtingen. Ideeën worden vaak voorgelegd aan personen die binnenlopen op het bestuurskantoor of aan verschillende groepen. Hieruit blijkt een participatieve bestuursstijl.

Dhr. Kievith geeft aan dat het bestuur ondersteunend zou moeten zijn voor de organisatie, vakmanschap van leerkrachten essentieel is voor goed onderwijs en dat de focus van de overheid en de inspectie op rekenen en taal veel te beperkt is. Ook is hij negatief over de hoeveelheid toetsen. Deze kenmerken passen binnen de Rijnlandse visie.

De uitslag van de vragenlijst van dhr. Kievith komt grotendeels overeen met de resultaten van het interview. Dhr. Kievith ziet de tevredenheid van ouders, leerkrachten en leerlingen als de primaire indicator van kwaliteit, het tegemoet komen aan de behoeften van scholen als belangrijkste taak en er zijn duidelijke signalen van vervreemding van het overheidsbeleid. Zo stelt hij dat het overheidsbeleid niet altijd bijdraagt aan goed onderwijs en het beleid niet overeenkomt met zijn onderwijsvisie. De indicatoren van de inspectie vindt hij slechts gedeeltelijk geschikt om onderwijskwaliteit te bepalen en de PO-Raad vertegenwoordigt zijn standpunten niet. De beleidsstijl lijkt echter behoorlijk top-down te zijn, het College van Bestuur neemt initiatief voor nieuw beleid, personeel mag advies geven over een voorgenomen besluit en ouders praten alleen mee via de MR. Directeuren praten wel over alle onderwerpen mee en hebben zo invloed op het beleid. De beleidsstijl van dhr. Kievith lijkt consultatief. Het bestuur presenteert een

gesloten vraagstuk, personeel wordt geraadpleegd en de kennis en ervaring van het personeel hebben invloed op het beleid.

De beleidsstijl van dhr. Kievith bevindt zich daarmee aan de Angelsaksische kant van het spectrum, terwijl zijn visie Rijnlands lijkt. Hier is sprake van een incongruentie. De invloed van de omgeving zou hier wederom een rol kunnen spelen.

6.1.3. Uitstroom gegevens

De leerlingen van Leerrijk zijn uitgestroomd naar de volgende niveaus:

Jaar/Niveau	vmbo	havo	havo/vwo	vwo	totaal
08/09	49.15%	17.85%	17%	16%	100%
09/10	53.3%	14%	15.7%	17%	100%
10/11	54.25%	17.05%	14.6%	14.1%	100%

Figuur 6.1 Uitstroomgegevens Leerrijk

Aangezien van alle drie de jaren meer dan 40% van de leerlingen uitstroomt naar havoniveau of hoger wordt het uitstroomniveau als hoog gecodeerd.

6.1.4. Conclusies Leerrijk

Over het algemeen kan geconstateerd worden dat beide bestuurders een Rijnlandse visie hebben. Het overgrote deel van de indicatoren wees in die richting. De bestuursstijl van de bestuurders lijkt niet participatief; consultatief en open autoritair. Deze bestuursstijlen sluiten in principe niet aan bij de Rijnlandse visie. Er is bij beide bestuurders sprake van een incongruentie tussen de visie en het bestuurlijk handelen. Tevens geven beide bestuurders aan vervreemding van het overheidsbeleid te ervaren. Zij kunnen zich niet vinden in het overheidsbeleid. Dit zou de incongruentie kunnen verklaren: de omgeving dwingt het bestuur anders te handelen dan zij zou willen.

6.2. Archipel

Vanuit stichting Archipel hebben de bestuurders, dhr. Scholten (voorzitter College van Bestuur) en dhr. Mulder (lid College van Bestuur), deelgenomen aan dit onderzoek. Bij beiden is een interview en een vragenlijst afgenomen. De resultaten van dhr. Scholten komen eerst aan bod.

6.2.1. Dhr. Scholten

Uit het interview met Dhr. Scholten blijkt een visie die zowel Angelsaksische als Rijnlandse kenmerken bevat. In de eerste plaats benoemd Dhr. Scholten zijn eindverantwoordelijkheid als belangrijkste taak, dat sluit aan bij het overheidsbeleid. Dhr. Scholten is *‘continu bewust van die eindverantwoordelijkheid, vooral in besluiten die genomen moeten worden’* (Dhr. Scholten, persoonlijke communicatie, 1 juni 2012). Hij heeft met directeuren voornamelijk contact over resultaten, zowel onderwijsinhoudelijk als bedrijfsmatig. Resultaten zijn daarmee tevens een belangrijke indicator voor kwaliteit, niet de enige maar wel een belangrijke. Er is

bij Dhr. Scholten ook minder sprake van vervreemding van het overheidsbeleid. Hij is van mening dat de nadruk teveel gelegd wordt op het behalen van resultaten en vindt dat te eenzijdig. Hij ziet echter wel verhoging van de resultaten door er op te focussen maar pleit voor meer ruimte voor scholen om hier zelf invulling aan te geven. Ook zijn mening over de inspectie is tweeledig. Enerzijds is hij van mening dat de inspectie streng toezicht moet houden op de resultaten, anderzijds vindt hij dat zij zich niet tot die aspecten moeten beperken maar ook aandacht besteden aan scholen waar alles op orde is. *‘We hebben een goede relatie met de inspectie en ik vind het niet erg dat ze goed kijkt naar de resultaten, maar de inspectie wordt ook gedwongen om zich te beperken tot alleen die aspecten. Ze mogen alleen nog maar iets zeggen als het slecht gaat, ze hebben de opdracht om het niet over goede dingen te hebben maar alleen over slechte dingen’* (Dhr. Scholten, persoonlijke communicatie, 1 juni 2012). Hij is ook redelijk positief over de PO-Raad, al vraagt hij zich af hoe groot de invloed van de PO-Raad is en vertegenwoordigen zij niet altijd zijn standpunten. Deze focus op resultaten, eindverantwoordelijkheid en lage mate van vervreemding van het overheidsbeleid wijzen op een Angelsaksische visie.

Dhr. Scholten benoemt echter ook dat hij voornamelijk kaders uitzet voor zijn scholen, waarbinnen directeuren de vrijheid hebben om samen met hun school verder invulling te geven aan het beleid. Scholen kiezen zelf hun onderwijsmethode en er zijn veel verschillende schooltypen binnen de stichting. *‘Het is aan de school, het team en de school welke onderwijsconcept ze kiezen, wij kijken wat het oplevert. Heeft het gewenste resultaten, zijn ouders tevreden. Als dat niet het geval is moet je je afvragen of je wel op de juiste manier bezig bent. Wij zeggen niet dat je een methode moet kiezen, dat is aan de school. Daarom hebben we een Montessori school, een Dalton school, een school met veel allochtone leerlingen, plattelandsscholen, grote scholen, scholen van 500 leerlingen en scholen van 50 leerlingen, dus van alles en nog wat. Dan kun je ook niet zeggen, kies nou dat concept, dat moet je niet willen’* (Dhr. Scholten, persoonlijke communicatie, 1 juni 2012). Ook zijn er schoolbezoeken ingevoerd om de verbinding met alle betrokkenen te maken en is er veel aandacht voor oudertevredenheid. Personeel kan meepraten over beleid door zitting te nemen in werkgroepen. Deze werkgroepen houden zich met een eigen thema bezig en hebben een grote invloed op het beleid. *‘Je moet natuurlijk van goede huizen komen om als een voorstel vanuit een werkgroep komt te zeggen “ik vind het niets”* (Dhr. Scholten, persoonlijke communicatie, 1 juni 2012). Ook voor het opstellen van een strategisch beleidsplan is er input van de organisatie gevraagd. Op een conferentie hebben alle betrokkenen mee kunnen praten en die ideeën zijn verwerkt in het strategisch beleidsplan. Dit is een voorbeeld van bottom-up organiseren. Deze kenmerken sluiten aan bij de Rijnlandse visie. Tevens spreekt Dhr. Scholten van vertrouwen in en kwaliteit van zijn personeel. Hij wil dit echter niet door laten slaan in vrijblijvendheid. Hier wordt de samenkomst van Rijnlands en Angelsaksisch duidelijk.

Ook uit de vragenlijst blijkt een gemengd beeld. Dhr. Scholten noemt de tevredenheid van ouders, leerlingen en leerkrachten als primaire indicator voor kwaliteit, geeft aan dat de visie van de overheid niet aansluit bij zijn persoonlijke visie op onderwijs en dat de indicatoren van de inspectie niet de juiste zijn om

onderwijskwaliteit te meten. Het overheidsbeleid en de inspectie dragen daarmee niet altijd bij aan het verhogen van de onderwijskwaliteit. Ook benoemt hij de ruimte om fouten te maken in de organisatie en voor het personeel om advies te geven over de oplossingsrichting van problemen in nieuw beleid. Deze kenmerken zijn Rijnlands. Dhr. Scholten benoemt daarnaast dat controle van onderwijskwaliteit op scholen zijn belangrijkste taak is, dat het C.v.B. initiatief neemt voor nieuw beleid en de doelen voor de organisatie vaststelt. Deze kenmerken passen bij de Angelsaksische visie. Wel worden veel betrokkenen, ouders, leerkrachten, GMR, directeurs en de Raad van Toezicht betrokken bij het ontwikkelen van het beleid. Hierdoor komt Dhr. Scholten uit bij een participatieve bestuursstijl, het personeel mag meepraten over probleemdefinities en oplossingsrichtingen en het bestuur stelt het beleidskader op. Deze stijl sluit aan bij het beeld wat ontstaan is uit de resultaten van het interview. Er is bij dhr. Scholten sprake van congruentie tussen zijn visie en het bestuurlijk handelen.

6.2.2. Dhr. Mulder

Uit het interview van Dhr. Mulder komt een duidelijk Rijnlandse visie naar voren. Hij benoemt de grote invloed van het personeel op het beleid van de organisatie door de adviesrol van de verschillende werkgroepen. *‘We werken ook met werkgroepen, met als uitgangspunt het constructivisme. Dat is effectiever dan in het managementoverleg (...) Afhankelijk van het takenpakket zitten Sjaak of ik bij die bijeenkomsten. We zijn deel van de werkgroep maar alleen als adviseur, want uiteindelijk adviseert de werkgroep aan het College van Bestuur’* (Dhr. Mulder, persoonlijke communicatie, 1 juni 2012). Er is veel aandacht voor de verbinding met het personeel en zowel directeurs als leerkrachten weten hem te vinden bij problemen of juist met nieuwe ideeën en ontwikkelingsmogelijkheden. Ook moeten nieuw beleid gedragen worden door de organisatie om het gewenste effect te bereiken. Personeel moet er voordeel van inzien. Hij stelt dat het personeel uiteindelijk voor goed onderwijs moet zorgen door per kind maximaal te motiveren en te stimuleren. Die verantwoordelijkheid heeft de organisatie weer richting haar medewerkers. Die moeten ook mogelijkheid krijgen zich maximaal te ontwikkelen. *‘Goed onderwijs is niet dat je op de inspectieschaal goed scoort, dat is alleen mooi meegenomen. Goed onderwijs is als je kinderen maximaal stimuleert, motiveert en er het maximale uithaalt. In het verlengde daarvan kan ik iets goed onderwijs vinden maar het moet ertoe leiden dat de klant tevreden is over het onderwijs. Dat is in eerste instantie het kind en in tweede instantie de ouders’* (Dhr. Mulder, persoonlijke communicatie, 1 juni 2012). Wanneer de toets resultaten daarnaast ook in orde zijn, is dhr. Mulder tevreden.

Er is bij dhr. Mulder sprake van vervreemding van het onderwijsbeleid, hij is er niet van gecharmeerd. Hij is van mening dat het overheidsbeleid achteruitgang brengt in plaats van vooruitgang. De nadruk op toetsen en resultaten vind hij doorgeschoten. Hij stelt dat resultaten niet beter worden door te toetsen, maar door actief te begeleiden en doelen te stellen. *‘Deze overheid legt de lat hoger en er zijn veel onderzochten geweest die zeggen, je kunt het ook naar de sport doortrekken, naar hoogspringen in de atletiek, als je de lat hoger legt dan ga je niet hoger springen. Dat is onzin. De veronderstelling van de politiek is dat als je de lat hoger legt dat het dan vanzelf allemaal beter wordt. Dat is onzin. Door toetsen worden kinderen beter, nou wie dat bedacht heeft. Van toetsen worden kinderen echt niet beter. Je hebt alleen gegevens nodig om te bepalen waar je naartoe wilt’* (Dhr. Mulder, persoonlijke

communicatie, 1 juni 2012). Tevens benoemt hij een te grote mate van top-down sturing door de overheid en voelt hij zich niet vertegenwoordigd door de PO-Raad. Al deze kenmerken sluiten aan bij de Rijnlandse visie.

Dhr. Mulder benoemt dezelfde spanning als dhr. Scholten wanneer hij praat over het toezicht houden op onderwijskwaliteit als eindverantwoordelijke. Hij stelt dat het ingewikkeld is ruimte te geven aan de scholen en toch overzicht te houden van onderwijskwaliteit. Men mag niet het risico lopen dat bij een inspectiebezoek blijkt dat er grote problemen zijn zonder dat het bestuur daarvan op de hoogte is. Dit lijkt een spanning tussen het Angelsaksische principe van controle en top-down sturing en het Rijnlandse principe van ruimte bieden voor de organisatie en bottom-up sturen.

De vragenlijst van dhr. Mulder bevat veel meer Angelsaksische kenmerken dan het interview. Zo stelt hij dat Cito-resultaten en tussentijdse toetsen zijn primaire indicator zijn voor onderwijskwaliteit, controle van de onderwijskwaliteit zijn belangrijkste taak is en dat het College van Bestuur initiatief neemt tot nieuw beleid. Hij noemt tevens dat het werk van de inspectie bijdraagt aan goed onderwijs, ookal zijn de indicatoren die zij hanteren om onderwijskwaliteit te meten niet de juiste volgens hem. Ook geeft hij nu aan dat de PO-Raad zijn standpunten vertegenwoordigt. Daarnaast benoemt hij echter dat het personeel samen met het bestuur werkt aan nieuw beleid, dat leerkrachten, GMR en directeuren over vrijwel alle onderwerpen mee praten over beleid, dat het overheidsbeleid niet aansluit bij zijn visie op onderwijs en dat het overheidsbeleid geen toegevoegde waarde heeft voor het onderwijs.

De beleidsstijl van dhr. Mulder sluit aan bij de samenwerkende stijl van Steenbeek en Pröpper (1999) aangezien hij als bestuurder met personeel samenwerkt om nieuw beleid te realiseren en hij veel verschillende groepen binnen de organisatie betreft bij het beleid. Over de visie van dhr. Mulder valt geen eenduidige uitspraak te doen omdat het verschil tussen het interview en de vragenlijst behoorlijk groot is. Door de informatie te vergelijken kan echter geconcludeerd worden dat dhr. Mulder neigt naar een Rijnlandse visie, maar gedwongen wordt een aantal Angelsaksische kenmerken over te nemen. Zijn beleidsstijl zit ook aan de Rijnlandse kant van het spectrum, waardoor voorzichtig gesteld kan worden dat zijn visie congruent is.

6.2.3. Uitstroom gegevens

De leerlingen van Archipel zijn uitgestroomd naar de volgende niveaus:

Jaar/Niveau	vmbo	havo	havo/vwo	vwo	totaal
08/09	51%	14%	30%	5%	100%
09/10	44.5%	12.5%	29%	14%	100%
10/11	47%	40%	-	13%	100%

Figuur 6.2 Uitstroomgegevens Archipel

Het uitstroomniveau van stichting Archipel wordt als hoog gecodeerd, aangezien een geruime meerderheid van de leerlingen uitstroomt naar havoniveau of hoger.

6.2.4. Conclusies Archipel

De visie van beide bestuurders hangt tussen Rijnländs en Angelsaksisch in, hoewel dhr. Mulder het meest naar het Rijnländse neigt. Beide bestuurders worstelen met het geven van ruimte en toch controle houden op onderwijskwaliteit. De bestuursstijl van dhr. Scholten is participatief, die van dhr. Mulder is samenwerkend. Beide bestuursstijlen zitten in de participatieve kant die aansluit bij de Rijnländse visie. De stijl van dhr. Mulder is meer bottom-up dan die van dhr. Scholten maar dat sluit aan bij hun verschillen in visie. Het handelen lijkt in lijn te zijn met de visie van de bestuurders, er is sprake van congruentie. Dhr. Scholten ervaart minder vervreemding van het overheidsbeleid dan dhr. Mulder. Het uitstroomniveau van Archipel is hoog. Dit is in lijn met de verwachting dat een congruente visie tot hoog niveau van onderwijs leidt.

6.3. SPOLT

Vanuit stichting SPOLT (Stichting Primair Onderwijs Leudal en Thornerkwartier) hebben dhr. de Vriend (voorzitter College van Bestuur) en dhr. Gubbels (lid College van Bestuur) deelgenomen aan het onderzoek. Er wordt gestart met de resultaten van dhr. de Vriend.

6.3.1. Dhr. de Vriend

In het interview blijkt dat dhr. de Vriend een aantal duidelijke Angelsaksische kenmerken in zijn visie heeft. In de eerste plaats noemt hij duidelijk zijn eindverantwoordelijkheid als bestuurder en het belang van meetbare resultaten in onderwijskwaliteit. Het onderwijs is goed wanneer de Cito-scores, het leerlingvolgsysteem en het ziekteverzuim van leerkrachten binnen de perken blijft. Ook benoemt hij de positieve invloed van het overheidsbeleid op het onderwijs. Hij ervaart beleidsvrijheid en kan zich vinden in de controle die bij die vrijheid hoort. Hij is redelijk positief over de onderwijsinspectie. *‘De rol van de inspectie is er een van een critical friend, die hebben ook duidelijke indicatoren en geven aan: bestuur heb je dit gezien en dat gezien, daar ligt een risico, die wijzen ons op waar risico’s liggen en waar we meer zorg voor zouden kunnen hebben bijvoorbeeld. Een tijdje geleden heeft dat geleid tot de inzet van een project om de leesbevordering te stimuleren omdat bleek dat in onze scholen relatief laag scoorden op begrijpend lezen. Daar moest in geïnvesteerd worden en dat was een beetje ondergeschoven geraakt. Dat is een prima initiatief’* (Dhr. de Vriend, persoonlijke communicatie, 24 mei 2012). Dhr. De Vriend lijkt weinig last te hebben van beleidsvervreemding.

Dhr. de Vriend heeft echter ook een aantal Rijnländse kenmerken in zijn visie. Zo benoemt hij het creëren van randvoorwaarden als duidelijke taak van het bestuur en biedt hij veel ruimte voor eigen inbreng van directeuren en leerkrachten. Voornamelijk directeuren spelen een cruciale rol bij de besluitvorming binnen het College van Bestuur. *‘Alle sturing ontstaat in de wisselwerking van directieoverleg met College van Bestuur. Directeuren zijn daarin een cruciale schakel. Zonder hen kun je niets. Als je geen draagvlak hebt, dan kun je prachtige plannen bedenken maar dan gebeurt er niets. Dat is altijd stap één’* (Dhr. de Vriend, persoonlijke communicatie, 24

mei 2012). Dhr. de Vriend benoemt ook een andere kant van onderwijskwaliteit, namelijk het goed voorbereiden van kinderen op hun toekomst, het ontplooiën van talenten en een goede sfeer op scholen. Een cruciale rol bij het bereiken van deze onderwijskwaliteit wordt vervuld door de leerkracht. *‘De spil voor een goede sfeer in de school is het team, met de leerkrachten. Je merkt soms dat leerkrachten vastlopen op een bepaald moment, dan moet je daar veel aandacht voor hebben. Maar het is ook een uitstraling dat je stuurt op de kernwaarden van onze organisatie. Dat is ondernemerschap, samenwerking, fouten mogen maken, staan voor de school’* (Dhr. de Vriend, persoonlijke communicatie, 24 mei 2012). Dhr. de Vriend noemt het beleid van de overheid teveel top-down en denkt dat er na gesprekken met de werkvloer andere keuzes gemaakt zullen worden. Hij hoopt zelf een inspiratiebron te zijn binnen de organisatie en mensen de ruimte te bieden. Deze kenmerken sluiten aan bij een Rijnlandse visie.

Het gemengde beeld dat ontstaan is vanuit het interview wordt bevestigd in de antwoorden van de vragenlijst. Er blijkt een duidelijke focus op meetbare resultaten aangezien de primaire kwaliteitsindicator de Cito-scores zijn, het werk van de inspectie bijdraagt aan goed onderwijs en de indicatoren van de inspectie de juiste zijn om onderwijskwaliteit te meten. In de vragenlijst stelt dhr. de Vriend dat het College van Bestuur de doelen binnen de organisatie vaststelt, controle noodzakelijk is voor goed onderwijs en dat fouten voorkomen moeten worden. Ook voelt hij zich vertegenwoordigd door de PO-Raad. Deze antwoorden zijn te plaatsen in een Angelsaksische visie. Dhr. de Vriend noemt echter ook het tegemoet komen aan behoeften van scholen als zijn belangrijkste taak en laat ruimte voor inspraak op zijn beleid. Directeuren, ouders, GMR en leerkrachten mogen meepraten over zijn beleid, voornamelijk over de oplossingsrichting.

De beleidsstijl van dhr. de Vriend is participatief, hij staat open voor advies en laat personeel meepraten over de oplossingsrichting van het beleid. Tevens geeft hij de randvoorwaarden aan waarbinnen scholen dienen te blijven. De visie van dhr. de Vriend hangt tussen Rijnlands en Angelsaksisch in. Van beide visies zijn duidelijke kenmerken terug te zien. De participatieve beleidsstijl bevindt zich aan de Rijnlandse kant, maar in het midden van het spectrum. Daarom lijken de visie en het bestuurlijk handelen van dhr. de Vriend congruent te zijn.

6.3.2. Dhr. Gubbels

De resultaten van het interview met dhr. Gubbels duiden niet op één stroming, maar zijn visie lijkt tussen Rijnlands en Angelsaksisch in te zitten. Zo noemt dhr. Gubbels het faciliteren van scholen en directeuren als zijn hoofdtaak, voornamelijk op het gebied van randvoorwaarden. Hij creëert kaders waarbinnen geopereerd kan worden. Er bestaat ruimte voor verschillen tussen de scholen, ook als het gaat om de invulling van de denominatie. Deze kaders worden vastgesteld in samenwerking met de directeuren, maar ook de GMR en de R.v.T. worden betrokken. Hij ziet leerkrachten als professionals die individueel maatwerk moet leveren om tegemoet te komen aan de behoeften van ieder kind. *‘Goed onderwijs is het kind zodanig begeleiden dat het kind zich veilig, happy, uitgedaagd voelt en daardoor de talenten die het heeft laat zien en daarop*

moet, en dan is het pas goed onderwijs, de desbetreffende professional die daarmee aan de gang gaat zijn conclusies uit trekken om het kind aan te bieden wat het nodig heeft. Door het daardoor het kind door zelfsturing een heel eind komt en zelfstandigheid hoog in het vaandel krijgt. Een docent moet geen instructeur zijn, maar individueel maatwerk leveren' (Dhr. Gubbels, persoonlijke communicatie, 24 mei 2012). Per kind is de behoefte aan sturing, uitdaging en veiligheid verschillend en het is aan de docent om daarop in te spelen en de talenten van kinderen te ontplooien. Het bestuur kan daaraan bijdragen door het implementeren van kwaliteit verhogende ontwikkelingen mogelijk te maken. Dhr. Gubbels kan zich niet vinden in het overheidsbeleid op het gebied van onderwijs omdat naar zijn mening financiering niet direct in verband staat met kwaliteit. Scholen hebben financiering nodig maar ook de ruimte om kwaliteit te creëren. Daaraan ontbreekt het momenteel. Wanneer er maar verantwoording afgelegd wordt, wordt verondersteld dat het goed is met onderwijskwaliteit, maar dat is lang niet altijd het geval. Deze bureaucratische manier van werken past niet bij dhr. Gubbels. Ook vind hij het overheidsbeleid te centraal gestuurd. De PO-Raad gaat naar zijn mening teveel mee in de politieke wereld en hij heeft *'het idee dat het overleg te zeer een vakbondsachtig overleg is waarin een ieder zich bekijkt waar hij ongeveer zijn houding kan halen, vooral op financieel gebied. Ik vraag me af of op deze wijze, op de juiste wijze, het onderwijs betrokken wordt bij het maken van beleid. Als je ziet dat de PO-Raad nu een paar jaar oud is, waarin die betrokken wordt in ministeriele regelgeving, dan vraag ik me af of ze ons vertegenwoordigen of dat ze eigenlijk een verlengstuk zijn van het ministerie'* (Dhr. Gubbels, persoonlijke communicatie, 24 mei 2012). Deze kenmerken sluiten aan bij het concept van beleidsvervreemding.

Daarnaast toont dhr. Gubbels echter veel waarde te hechten aan meetbare resultaten. Zo geeft hij aan dat bij het implementeren van een nieuwe methode gekeken moet worden hoe dit aansluit op het leerlingvolgsysteem, hoe trendanalyses gemaakt kunnen worden en hoe je de schoolontwikkeling kunt analyseren. Het leerlingvolgsysteem bevat volgens dhr. Gubbels ook toetsen voor sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen. Daarbij veronderstelt hij dat dit meetbaar is. Dit leerlingvolgsysteem is leidend in de kwaliteitsmeting van de school. *'Je moet kunnen zien op individueel c.q. groepsniveau c.q. schoolniveau dat opbrengsten zijn van datgene dat je aangeboden hebt, want de maatstaven, datgene waarop je duidelijk kunt monitoren zijn dan toch de toetsen, de methode afhangende en onafhankelijke toetsen die jou een beeld geven van resultaten van leerlingen en opbrengsten van ontwikkeling van leerling en leerkracht. Dat hoeven niet alleen instrumentele vaardigheden te zijn maar die kun je ook sociaal emotioneel toetsen, dat hebben we in principe ook ingevoerd. We hebben een leerling volg systeem ingevoerd met een sociaal emotionele grondslag, waarbij het welbevinden van het kind in zijn of haar ontwikkeling ook kunt blijven volgen'* (Dhr. Gubbels, persoonlijke communicatie, 24 mei 2012). Hij benoemt zelf een top-down wijze van organiseren door aan te geven dat personeel alleen informatie krijgt over beleid dat hen zelf raakt. Van meebeslissen lijkt hier geen sprake. Tot slot benoemt dhr. Gubbels zijn positieve waardering voor de inspectie. Hij stelt dat de inspectie in staat is om binnen een dag een adequaat beeld te krijgen van het totaal van de school, de sfeer en de kwaliteit van leerkrachten. De inspectie heeft volgens hem kijk op onderwijskwaliteit. Deze punten duiden op een Angelsaksische visie.

De vragenlijst van dhr. Gubbels toont dezelfde tweezijdigheid als de informatie die uit het interview verkregen is. Enerzijds benoemt hij het meetbare leerlingvolgsysteem als primaire kwaliteitsindicator, het vaststellen van een strategisch beleidsplan als belangrijkste taak van het bestuur evenals het vaststellen van doelen. De PO-Raad vertegenwoordigd wel zijn standpunten, de indicatoren van de inspectie zijn de juiste om onderwijskwaliteit te meten en het werk van de inspectie draagt bij aan het niveau van het onderwijs. Anderzijds geeft hij veel ruimte aan het personeel, voornamelijk aan directeuren, om mee te praten over het beleid binnen de stichting. Hij biedt de mogelijkheid om advies te geven over een voorgenomen besluit van het CvB. Het overheidsbeleid sluit niet aan bij zijn onderwijsvisie en ziet hij de toegevoegde waarde van het overheidsbeleid niet. De eerst genoemde kenmerken duiden op een Angelsaksische visie, de daarop volgende op een Rijnlandse visie.

De beleidsstijl van dhr. Gubbels is consultatief, aangezien het personeel wordt geraadpleegd over een gesloten vraagstuk en het voorgenomen besluit. De kennis en ervaringen van het personeel kunnen daar nog wel invloed op uitoefenen. Deze beleidsstijl is niet participatief en sluit daarmee het best aan bij de Angelsaksische visie. Door het geven van advies wordt het personeel echter nog wel betrokken waardoor deze beleidsstijl niet ver van het Rijnlandse af staat.

6.3.3. Uitstroom gegevens

De leerlingen van SPOLT zijn uitgestroomd naar de volgende niveaus:

Jaar/niveau	vmbo	havo	havo/vwo	vwo	totaal
08/09	56.9%	12.8%	21.8%	8.5%	100%
09/10	59.05%	12.65%	19.3%	9%	100%
10/11	59%	5.5%	18%	17.5%	100%

Figuur 6.3 Uitstroomgegevens SPOLT

Ongeveer 40% van de leerlingen van SPOLT stroomt door naar havoniveau of hoger, daarmee wordt het uitstroomniveau als hoog gecodeerd.

6.3.4. Conclusies SPOLT

De visie van beide bestuurders bij SPOLT bevindt zich tussen het Angelsaksische en het Rijnlandse denken in. Van beide stromingen zijn kenmerken terug te vinden in de resultaten. De beleidsstijl van dhr. de Vriend is participatief. Deze stijl bevindt zich in het midden van het spectrum aan de Rijnlandse kant. De beleidsstijl van dhr. Gubbels is consultatief, ook in het midden van het spectrum maar aan de Angelsaksische kant. Deze beleidsstijlen lopen echter niet ver uiteen. Daarom kan geconstateerd worden dat de visie en het bestuurlijk handelen binnen het bestuur bij SPOLT congruent is. Dhr. de Vriend ervaart weinig vervreemding, dhr. Gubbels ervaart meer vervreemding. Hierin verschillen de bestuurders. Het uitstroomniveau is gecodeerd als hoog. Vervreemding lijkt hier geen rol te spelen aangezien er geen sprake is van incongruentie.

6.4. Agora

Vanuit Agora, Stichting voor Bijzonder Primair Onderwijs in de Zaanstreek, hebben twee bestuurders deelgenomen aan het onderzoek; dhr. Spies (lid College van Bestuur) en dhr. de Waard (lid College van Bestuur).

6.4.1. Dhr. Spies

Uit het interview met dhr. Spies blijkt geen eenduidige visie. Dhr. Spies benoemt dat hij dagelijks bezig is met onderwijsinhoud, opbrengsten en onderwijskwaliteit. Zo benoemt hij dat hij door zijn financiële keuzes ook keuzes maakt over onderwijskwaliteit. Verder spreekt hij voornamelijk ambities uit naar directeuren over resultaten op rekenen en taal maar ook op gebied van professionalisering en communicatie. *‘Wij formuleren ambities waaraan onze resultaten moeten voldoen, dat gaat om gebied rekenen en taal maar ook hoge verwachtingen en hoge professionaliteit, samenwerking, communicatie’* (Dhr. Spies, persoonlijke communicatie, 25 mei 2012). Daar schuilt de veronderstelling van meetbaarheid in. Tevens is er bij dhr. Spies weinig sprake van vervreemding van het overheidsbeleid. Hij benoemt dat hij in een klankbordgroep zit die het ministerie adviseert en dat er naar hen geluisterd wordt. Hij heeft begrip voor het spanningsveld tussen de praktijk en het ministerie en is van mening dat het ministerie zijn best doet om de wensen van het werkveld mee te nemen. Dhr. Spies is ook erg te spreken over het werk van de inspectie. Hij noemt het een goede zaak dat een externe instantie controleert of middelen vertaald worden naar goed onderwijs. Het bestuur moet zorgen dat het onderwijs op orde is naar maatstaven van de inspectie voordat de inspectie komt kijken. Dit noemt hij het ‘inspectie-proof’ maken van de scholen. *‘Ik ben ook erg bezig met het op orde krijgen van het inspectie-proof zijn van de scholen. Met de schooldirecteuren kijken van voldoen we nou wel aan de eisen die de inspectie ons stelt? Omdat we eigenlijk pro actief willen zijn, we willen de inspectie voor zijn. De inspectie moet ons niet wijzen op wat er ontbreekt maar dat moeten we zelf al gedaan hebben’* (Dhr. Spies, persoonlijke communicatie, 25 mei 2012). Hieruit blijkt een focus op de meetbare indicatoren die de inspectie heeft gesteld. Deze focus op meetbare resultaten en het afwezig zijn van beleidsvervreemding wijzen op een Angelsaksische visie.

Er zijn echter ook tekenen van een Rijnlandse visie. Zo noemt dhr. Spies dat goed onderwijs voortkomt uit een brede ontwikkeling, niet alleen op cognitieve vakken maar ook in kunst of wetenschap. Onderwijs moet eraan bijdragen dat mensen een leven lang blijven leren en dit is niet te vatten in enkel meetbare cijfers. Goed onderwijs kan bevorderd worden door er goed opgeleide professionals te laten werken en de importantie voor de samenleving meer te belichten. De waarde die aan onderwijs gehecht moet worden is volgens hem groter dan geld, maar komt voort uit het belang dat onderwijs voor de samenleving heeft. Dhr. Spies benoemt dat de overheid ruime kaders moet stellen aan het onderwijs maar de invulling van die kaders vrij moet laten. Dit laatste gebeurt volgens hem te weinig. *‘Meer ruimte creëren, maak het belangrijker en belangrijker. Ik denk dat het daarin zit, het onderwijs moet belangrijk zijn en gezien worden. Men moet luisteren naar het onderwijs’* (Dhr. Spies, persoonlijke communicatie, 25 mei 2012). Opvallend is dat dhr. Spies het onderscheid benoemt tussen de bestuurlijke wereld op overheidsniveau en de politieke wereld. Hoewel hij

zich door de bestuurlijke wereld ondersteunt en gehoord voelt, geeft hij aan vooral last te hebben van de politieke wereld door de focus op de waan van de dag. *‘De politiek wordt voor korte tijd gekozen op basis van onderbuik gevoel en de waan van de dag, dus daar hebben we wel last van (...) Alleen het spel is wel wat in onbalans. Ik vind dat er teveel vanuit populistische dingen wordt gewerkt. Daar hebben we echt last van’* (Dhr. Spies, persoonlijke communicatie, 25 mei 2012). Politici zijn meer bezig met herkozen worden dan met het belang van het onderwijs. Dhr. Spies geeft ook aan dat de denominatie van de scholen vrij is voor eigen invulling en dat er een resonansgroep is die meepraat over de identiteit van de hele stichting. Dit duidt op bottom-up organiseren. Deze kenmerken sluiten aan bij het Rijnlandse denken.

Uit de antwoorden op de vragenlijst blijkt een Angelsaksisch georiënteerde visie. Dhr. Spies geeft aan dat het meetbare leerlingvolgsysteem de primaire indicator is voor onderwijskwaliteit, dat controle op deze onderwijskwaliteit zijn belangrijkste taak is en dat het College van Bestuur de initiatiefnemer is voor nieuw beleid. Ook stelt hij dat het overheidsbeleid een toegevoegde waarde heeft voor het onderwijs, ondanks dat het niet aansluit op zijn onderwijsvisie. De PO-Raad vertegenwoordigd zijn standpunten, de inspectie hanteert de juiste indicatoren voor het meten van onderwijskwaliteit en draagt zo bij aan goed onderwijs volgens dhr. Spies. De beleidsstijl die uit de vragenlijst naar voren komt is samenwerkend. Dhr. Spies geeft aan dat personeel en bestuur samenwerken aan nieuw beleid en dat alle betrokken actoren mee mogen praten over verschillende beleidsonderwerpen. Zo worden zelfs leerlingen betrokken bij het strategisch beleidsplan en bij de invulling van passend onderwijs.

De visie van dhr. Spies is niet eenduidig maar staat wel meer aan de Angelsaksische kant van het spectrum door de grote focus op meetbare resultaten, controle en inspectie-proof maken van scholen en de lage mate van vervreemding van het overheidsbeleid. De beleidsstijl van dhr. Spies sluit hier echter niet bij aan doordat deze aan de participatieve kant, de Rijnlandse kant, van het spectrum zit.

6.4.2. Dhr. de Waard

Uit het interview van dhr. de Waard blijkt een overwegend Angelsaksische visie maar met een aantal kenmerken dat aansluit bij het Rijnlandse denken. In de eerste plaats beschrijft dhr. de Waard het beleidsproces als sparren met zijn collega bestuurders en dat via de directeuren vertalen naar de organisatie. Deze beschrijving duidt op een top-down proces. Om bij te kunnen dragen aan goed onderwijs wordt van directeuren gevraagd dat zij een ambitieniveau formuleren voor bijvoorbeeld rekenen en taal. *‘Wij vragen aan directeuren om een ambitieniveau vast te stellen, wij zien dat de resultaten van groep zes van rekenen dalen; wat is de oorzaak, waar ligt de lat en wat is je ambitieniveau, dan is dat je invloed op het primaire proces. Als ik dan vraag hoe die leerkracht onderzoekt wat er is gebeurt, hoe onderzoeken ze data en stellen ze dan hun onderwijsproces aan bij? Dat vragen we altijd getrapd via de directeur. Dat is de invloed die je hebt’* (Dhr. de Waard, persoonlijke communicatie, 25 mei 2012). Het bestuur monitort de resultaten en het behalen van ambitieniveaus, het interpreteren van data door directeuren en de acties die ondernomen worden om het niveau te verhogen. Via de directeuren wordt invloed uitgeoefend op het primaire proces, voornamelijk

via data en meetbare resultaten. Dhr. de Waard wil voorkomen dat de inspectie ontevreden is over scholen en daarom worden de resultaten van scholen permanent geanalyseerd. Wanneer de resultaten tegen lijken te vallen volgt er een gesprek met de directeur. Deze kenmerken beschrijven een focus op meetbare resultaten die aansluiten bij het Angelsaksische denken.

Dhr. de Waard is een van de oprichters van de PO-Raad en voelt zich vertegenwoordigd door hen. Zo voelt hij zich ok betrokken bij het overheidsbeleid en kan hij begrip opbrengen voor besluiten van het ministerie, ookal worden volgens hem niet altijd de juiste keuzes gemaakt. Zo geeft hij aan dat de overheid meer controle op het primair onderwijs houdt doordat besturen zich onbetrouwbaar hebben getoond in het verleden. *‘De overheid doet dat niet voor niks (grotere verantwoordingsplicht vanuit de overheid red.), we zijn in het primair onderwijs onbetrouwbaar geweest in het uitvoeren van afspraken. Dan word je daarop bestraft. Nu proberen we daar weer een kentering in te brengen’* (Dhr. de Waard, persoonlijke communicatie, 25 mei 2012). Het is de taak van de PO-Raad en besturen om daar verandering in te brengen. Hieruit blijkt een lage mate van vervreemding. Ook dit sluit aan bij de Angelsaksische visie.

Dhr. de Waard benoemt ook het maken van verbinding met de scholen om zijn werk als bestuurder goed te kunnen doen, waarbij hij de mening van ouders en leerlingen als heel belangrijk aanmerkt. Dat zijn de mensen waar hij het voor doet. Door kwaliteitsenquêtes wordt de tevredenheid onderzocht en hij hecht hier veel waarde aan, meer dan aan de mening van de overheid. *‘Van leerlingen en ouders trek ik mij het meest aan. Als we naar kwaliteit enquêtes kijken trek ik mij aan hoe hoog we scoren, dan pas trek ik me wat aan van medewerkers’* (Dhr. de Waard, persoonlijke communicatie, 25 mei 2012). Tot slot benoemt hij bij het invulling geven aan de denominatie allerlei verschillende partijen die daarbij betrokken zijn, scholen zelf, de GMR en een resonansgroep die ingericht is om te spiegelen op de invulling van identiteit van Agora. Dit duidt op een bottom-up proces dat past bij de Rijnlandse stroming.

De resultaten van de vragenlijst van dhr. de Waard laten een gemengd beeld zien. Enerzijds geeft hij aan dat het meetbare leerlingvolgsysteem zijn primaire indicator is voor onderwijskwaliteit en dat het vaststellen van het strategisch beleidsplan zijn belangrijkste taak is als bestuurder. Het bestuur moet doelen stellen voor de organisatie. Tevens geeft hij aan dat de inspectie bijdraagt aan goed onderwijs en de juiste indicatoren hanteert voor het meten van onderwijskwaliteit. Hij voelt zich vertegenwoordigd door de PO-Raad en ziet controle als noodzakelijk voor goed onderwijs. Deze kenmerken sluiten aan bij een Angelsaksische visie.

Waar het aankomt op de beleidsstijl laat dhr. de Waard een andere kant zien. Zo geeft hij aan dat de omgeving en dan specifiek kinderen het meest invloed hebben op zijn beleid en dat het initiatief voor nieuw beleid genomen wordt door het College van Bestuur, directeuren en de omgeving. Het personeel werkt samen met het bestuur aan nieuw beleid en krijgt de ruimte om invloed uit te oefenen. Directeuren

en de GMR mogen over alle onderwerpen meepraten en afhankelijk van het onderwerp mogen ook andere actoren binnen de organisatie invloed uitoefenen. Deze beleidsstijl is samenwerkend en zit aan de Rijnlandse kant van het spectrum. De visie en het bestuurlijk handelen lijken niet met elkaar overeen te komen.

6.4.3. Uitstroom gegevens

De leerlingen van Agora zijn uitgestroomd naar de volgende niveaus:

Jaar/niveau	vmbo	havo	havo/vwo	vwo	totaal
08/09	61.6%	29.7%	-	8.7%	100%
09/10	53.8%	34.5%	-	11.7%	100%
10/11	62%	22.9%	-	15.1%	100%

Figuur 6.4 Uitstroomgegevens Agora

Het uitstroomniveau van Agora wordt als laag gedefinieerd aangezien meer dan 60% van de leerlingen uitstroomt naar het vmbo of lager.

6.4.4. Conclusie Agora

Beide bestuurders van Agora hebben een visie die niet eenduidig in te delen is maar overwegend Angelsaksische kenmerken heeft. De beleidsstijl van de bestuurders is echter samenwerkend, dat zit meer aan de Rijnlandse kant van het spectrum van beleidsstijlen. Hoewel er weinig verschillen zijn in visie en beleidsstijl tussen de twee bestuurders, sluiten de visie en de beleidsstijl niet op elkaar aan. De bestuurders ervaren weinig beleidsvervreemding. Zij kunnen zich vinden in het overheidsbeleid. Het uitstroomniveau van Agora is laag. Dit zou veroorzaakt kunnen worden door de incongruentie tussen de visie en het bestuurlijk handelen van bestuurders.

6.5. Alpha scholengroep

Dhr. Vis (voorzitter College van Bestuur) en dhr. Michielsen (lid College van Bestuur) hebben namens Alpha scholengroep deelgenomen aan dit onderzoek. De resultaten van dhr. Vis worden eerst toegelicht.

6.5.1. Dhr. Vis

Uit het interview met dhr. Vis blijkt een Rijnlandse visie waar het gaat om onderwijs en externe zaken. In relatie tot de overheid lijkt hij een Angelsaksische lijn te volgen. Zo geeft dhr. Vis aan dat hij moet voldoen aan de eisen die de overheid stelt en noemt hij een groot aantal verslagen waar de overheid nadruk op legt zoals jaarverslagen, schoolplannen en het strategisch beleidsplan. *‘Scholen schrijven natuurlijk hun schoolplannen, die moeten gerelateerd zijn aan het strategisch beleidsplan van de organisatie en binnen de schoolplannen hebben we natuurlijk een aantal wettelijke verplichtingen maar ook vanuit de organisatie duidelijke richtlijnen over wat we daarin terug moeten kunnen vinden’* (Dhr. Vis, persoonlijke communicatie, 5 juni 2012). Tevens benoemt hij de groeiende invloed van de PO-Raad en zijn steun aan dit democratische orgaan, ondanks zijn persoonlijke

vraagtekens. Tot slot noemt hij primaire resultaten op de Cito-scores als belangrijke maatstaf om onderwijskwaliteit te meten. Deze kenmerken sluiten aan bij de Angelsaksische visie. Hij vult de opmerking over onderwijskwaliteit echter aan met nadruk op tevredenheidsonderzoeken bij ouders en kinderen als belangrijke maatstaf. Dhr. Vis schetst in het interview zijn organisatie als een lerende organisatie voor boeiend onderwijs. Daar hoort volgens hem bij dat leerkrachten de mogelijkheid krijgen om te leren en zich te ontwikkelen. Binnen de organisatie zijn kenniskringen en netwerken waar leerkrachten in kunnen deelnemen. Zo wisselen leerkrachten van verschillende scholen van gedachten met elkaar en werken zij aan hun ontwikkeling. De participatiegraad is erg hoog, ongeveer 80% aldus dhr. Vis. Hoog opgeleide leerkrachten zijn cruciaal om het uiterste resultaat uit kinderen te halen. Niet alleen in leerresultaten maar ook in vaardigheden als probleemoplossend vermogen en samenwerken. *‘Wij gaan er vanuit dat kinderen niet leren voor een toets maar leren voor het leven. Je moet een stuk duurzaamheid inbrengen’* (Dhr. Vis, persoonlijke communicatie, 5 juni 2012).

Dhr. Vis beschrijft daarnaast een bottom-up wijze van organiseren. Zo benoemt hij dat hij contact heeft met leerkrachten als hij door hen gevraagd wordt om een inspectiebezoek voor te bereiden of een missie/visie traject te doorlopen. Hoewel een focus op inspectiebezoek aansluit bij het Angelsaksische denken, reageert de bestuurder in dit geval op een vraag vanuit de werkvloer. Dit is bottom-up werken en het faciliteren van de organisatie, wat aansluit bij het Rijnlands denken. Het voorbeeld van het ontwikkelen van het strategisch beleidsplan ondersteunt het vermoeden van bottom-up werken van dhr. Vis. *‘In 2009 zijn we het traject gestart om een nieuw strategisch beleidsplan te schrijven en dat hebben we voorgesteld om het strategisch beleidsplan te starten met gesprekken met kinderen. Dat vond men raar want dat hoorde vanuit het CvB geschreven te worden. Maar ik wil weten wat er leeft bij kinderen, bij ouders, bij leerkrachten en zo dat langzaam opbouwen. Dat is op alle 16 scholen gedaan, gesprekken met kinderen die weggezet zijn in mindmaps, gesprekken met ouders, vervolgens pas gesprekken met leerkrachten die zijn binnen alle scholen bij elkaar gebracht. Zo zijn 16 mindmaps hier gekomen en zijn we hier aan de slag gegaan om dat samen te brengen en vervolgens hebben we een grote informatieavond voor ouders van alle scholen, voor al het personeel en daar hebben we verteld: als ik goed naar jullie geluisterd heb dan zou dat dit voor de toekomst betekenen. Als je nu op scholen komt dan zeggen leraren ook dat ze het gelezen hebben en dingen herkennen die zij gezegd hebben. Dat vind ik heel essentieel en belangrijk, dat mensen die voor de klas staan en dagelijks het werk doen, weten waarom we met bepaalde ontwikkelingen bezig zijn’* (Dhr. Vis, persoonlijke communicatie, 5 juni 2012).

De verbinding met stakeholders wordt ook als belangrijk ervaren. Zo worden de evaluaties en resultaten jaarlijks naar stakeholders teruggekoppeld, wordt gevraagd om feedback en ontwikkelingen in de gaten gehouden zodat er tijdig geanticipeerd kan worden. Het maken van verbinding sluit aan op de Rijnlandse visie.

Wat betreft vervreemding noemt dhr. Vis de eenzijdige focus van de overheid op het behalen van primaire resultaten, gemeten in Cito-scores. Door de wijze van top-down organiseren en de grote focus op data sluit het beleid volgens hem niet aan bij de praktijk. *'Over het algemeen presteren scholen goed ondanks niet dankzij het beleid'* (Dhr. Vis, persoonlijke communicatie, 5 juni 2012). De veronderstelling dat onderwijskwaliteit op orde is bij Cito-scores boven de norm is een foute veronderstelling volgens hem. De inspectie draagt daarmee nu niet bij aan onderwijskwaliteit. Er is sprake van beleidsvervreemding bij dhr. Vis.

Ook de vragenlijst van dhr. Vis duidt op een Rijnlandse visie. Hij benoemt het tegemoet komen aan de behoeften van scholen als zijn belangrijkste taak en geeft aan dat initiatief voor nieuw beleid van alle betrokken actoren afkomstig kan zijn. Het overheidsbeleid komt niet overeen met zijn visie op onderwijs en heeft geen toegevoegde waarde. Ook de inspectie draagt niet bij aan goed onderwijs en hanteert niet de juiste indicatoren om onderwijskwaliteit te meten volgens dhr. Vis. Het College van Bestuur stelt wel de doelen vast binnen de organisatie, maar na intensief overleg met alle betrokken partijen. Dhr. Vis geeft wel aan dat Cito-scores zijn primaire indicator zijn voor onderwijskwaliteit en dat de overheid het meest invloed heeft op zijn beleid. Dit kwam ook in het interview naar voren door de nadruk op de eisen van de overheid waaraan voldaan moet worden. De beleidsstijl van dhr. Vis is samenwerkend. Hij benoemt dat bestuur en personeel samen werken aan nieuw beleid en geeft aan dat alle actoren over vrijwel alle onderwerpen mee mogen praten. Deze beleidsstijl sluit aan bij de visie van dhr. Vis. Zijn denken en handelen lijkt congruent.

6.5.2. Dhr. Michielsen

Uit het interview met dhr. Michielsen blijkt een overwegend Rijnlandse visie. Hij geeft aan dat hij de organisatie ziet als een platte organisatie met een gelijkwaardige verhouding tussen directeuren en bestuur, hoewel deze dankzij verschillende rollen wel verschillende verantwoordelijkheden hebben. Voor het ontwikkelen van nieuwe plannen zijn de directeuren volgens hem van cruciaal belang, doordat zonder medewerking van directeuren ook geen medewerking van teams bereikt zal worden. *'Wil je wat realiseren, dan ben ik van mening dat je als bestuurder bepaalde plannen hebt dat directeuren van cruciaal belang zijn om er een succes van te maken. Wij proberen een bottom-up organisatie te zijn die dicht bij de basis staat, als je de medewerking van directeuren niet hebt, zul je die niet van teams hebben en niet van ouders en dan krijg je een hiërarchische verhouding'* (Dhr. Michielsen, persoonlijke communicatie, 14 juni 2012). Als je dan verplichtingen op gaat leggen creëer je een hiërarchische verhouding, terwijl de beste methode volgens dhr. Michielsen is om mensen gemotiveerd te krijgen en ruimte te geven plannen verder te ontwikkelen. Deze bottom-up wijze van organiseren sluit aan bij de Rijnlandse visie.

Dhr. Michielsen geeft ook aan dat goed onderwijs afgestemd moet worden op de mogelijkheden van ieder kind, om zo vaardigheden voor de toekomst bij te brengen. Goed onderwijs is *'onderwijs waar kinderen genieten in het leven en de vaardigheden leren die ze nodig hebben om mogelijkheden die ze hebben te ontwikkelen. En voldoende kennis. Niet direct met de eisen van de inspectie halen, die zijn soms te laag en soms te hoog, maar datgene de*

kinderen te bieden wat voor mogelijkheden er zijn per kind' (Dhr. Michielsen, persoonlijke communicatie, 14 juni 2012). De ontwikkeling van kinderen moet breder zijn dan kennis op gebied van rekenen en taal en ook een creatieve en sociaal emotionele basis leggen. Hij ziet de Cito-toetsen wel als een belangrijke indicator voor onderwijskwaliteit doordat het kennisniveau op de kerndisciplines getoetst wordt. Daarnaast vindt dhr. Michielsen de tevredenheidsonderzoeken onder leerlingen, ouders en leerkrachten een belangrijke indicator voor kwaliteit. Zijn eigen bijdrage aan onderwijskwaliteit ziet hij vooral door het scheppen van de juiste voorwaarden. Zo benoemt hij gebouwen en leermiddelen maar ook goed opgeleide docenten. Door leerkrachten de ruimte te geven hun eigen ambitie na te streven en zich bij te scholen door kenniskringen en netwerken draagt hij bij aan goed onderwijs op zijn scholen. Het ondersteunen van de organisatie, ruimte bieden aan je personeel en het streven naar leren door zowel leerkracht als leerling sluit aan bij de Rijnlandse visie.

Dhr. Michielsen vindt de overheid een onbetrouwbare partner. In de eerste plaats is hij van mening dat er te weinig middelen worden gegeven om de doelstellingen van het primair onderwijs te kunnen halen en in de tweede plaats geeft hij aan dat de overheid iets toezegt en vervolgens terug komt op haar besluit. *'De overheid wordt onbetrouwbaarder. Je krijgt iets toegezegd en voor je het weet komt er een nieuw kabinet en die trekt alles weer terug (...) Ik heb er een beetje een gevoel van, de overheid, bouw er niet teveel op want wat ze vandaag beloven kan morgen worden teruggetrokken'* (Dhr. Michielsen, persoonlijke communicatie, 14 juni 2012). Dit gaat vaak om financiën en gaat ten koste van het primaire proces. Ook stelt hij dat de overheid teveel gefocust is op het behalen van resultaat op de kernvakken en dat daarmee andere aspecten van de vorming van kinderen in het gedrang komen. Leerkrachten focussen op rekenen en taal omdat zij daarop beoordeeld worden in plaats van twee keer per week muziekles, tekenen of handvaardigheid. *'Bepaalde dingen moet je in mee gaan. De eisen die gesteld worden aan de kwaliteit van onderwijs, daar moet je wel in mee gaan, in die zin dat je er anders op afgerekend wordt en dan val je buiten de boot. Dat wil niet zeggen dat je daar waar het mogelijk is eigen beleid toch ook wel ruimte moet creëren om daar vorm aan te geven en ik moet zeggen dat dat ook wel lukt als je dat wilt. Als bestuurder heb je best wel mogelijkheden om eigen beleid te kunnen voeren. Maar je moet wel aan die basisvoorwaarden voldoen van kwaliteit voordat je ruimte krijgt om eigen beleid te kunnen voeren'* (Dhr. Michielsen, persoonlijke communicatie, 14 juni 2012). Zo zoekt hij naar een symbiose tussen het overheidsbeleid en de onderwijsvisie van de organisatie. Er wordt vanuit de overheid wel regelmatig gevraagd naar de mening van schoolbesturen, maar dhr. Michielsen vraagt zich af hoeveel daarmee gedaan wordt. Via de PO-Raad hebben besturen wel invloed, maar hoeveel invloed en of hun mening daar ook werkelijk vertegenwoordigd wordt vraagt hij zich af. Met name door de ruimte die dhr. Michielsen ervaart om eigen beleid te kunnen voeren lijkt er weinig sprake te zijn van echte beleidsvervreemding. Toch geeft hij wel aan dat de visie van de organisatie op onderwijs afwijkt van die van de overheid. Deze kenmerken bevinden zich tussen het Angelsaksische en het Rijnlandse denken in.

De vragenlijst van dhr. Michielsens laat een gemengd beeld zien. Zo benoemt hij de tevredenheid van ouders en leerlingen als primaire indicator voor onderwijskwaliteit, stelt hij dat het overheidsbeleid geen toegevoegde waarde heeft voor het onderwijs en dat de visie van de overheid op onderwijs niet overeenkomt met zijn eigen visie. Ook vindt hij dat de indicatoren van de inspectie niet geschikt zijn om onderwijskwaliteit te meten. Deze kenmerken passen bij een Rijnlandse visie. Dhr. Michielsens geeft echter ook aan dat initiatief voor nieuw beleid genomen wordt door het College van Bestuur, ziet het beheren van financiën als zijn hoofdtaak en stelt dat het werk van de inspectie bijdraagt aan goed onderwijs. Dat dhr. Michielsens het beheren van financiën als zijn hoofdtaak ziet zou kunnen komen doordat dat zijn portefeuille is binnen het College van Bestuur. Verder benoemt hij dat de PO-Raad zijn standpunten vertegenwoordigd, dat controle binnen de organisatie nodig is voor het bewaken van de kwaliteit en dat het College van Bestuur de doelen van de organisatie vaststelt. Deze kenmerken sluiten aan bij een Angelsaksische visie. De beleidsstijl van dhr. Michielsens lijkt consultatief doordat hij aangeeft dat personeel advies mag geven op een voorgenomen besluit van het C.v.B. Daarnaast geeft hij echter aan dat bijna iedere actor in de organisatie mee mag praten over verschillende onderwerpen. Dhr. Michielsens heeft in het interview echter aangegeven dat voorgenomen besluiten altijd in samenwerking met directeuren tot stand komen. Daarom wordt zijn beleidsstijl ingedeeld als participatief. Er wordt om advies gevraagd voor de probleemdefinitie en de oplossingsrichting en het bestuur stelt kaders op waarbinnen dat mogelijk is. Deze beleidsstijl sluit aan bij de visie van dhr. Michielsens. Zijn visie en handelen lijken niet congruent.

6.5.3. Uitstroom gegevens

De leerlingen van Alpha scholengroep zijn uitgestroomd naar de volgende niveaus:

Jaar/niveau	vmbo	havo	havo/vwo	vwo	totaal
08/09	47.74%	-	52.26%	-	100%
09/10	46.22%	-	53.78%	-	100%
10/11	45.26%	-	54.74%	-	100%

Figuur 6.5 Uitstroomgegevens Alpha scholengroep

Het uitstroomniveau van Alpha scholengroep wordt gecodeerd als hoog aangezien ruim 50% van de leerlingen doorstroomt naar havo/vwo niveau.

6.5.4. Conclusie Alpha scholengroep

De visie van beide bestuurders van Alpha Scholengroep lijkt Rijnlands te zijn, hoewel er een paar Angelsaksische kenmerken naar voren zijn gekomen. De beleidsstijlen zijn samenwerkend en participatief. Beide beleidsstijlen bevinden zich aan de Rijnlandse kant van het spectrum, hoewel de een duidelijk meer ruimte laat voor inbreng van het personeel dan de ander. Deze beleidsstijlen sluiten wel aan bij de Rijnlandse visie van de heren. Er lijkt sprake van congruentie. Beide bestuurders ervaren beleidsvervreemding. Zij kunnen zich niet vinden in het overheidsbeleid op gebied van onderwijs. Het uitstroomniveau is hoog, waardoor de omgeving weinig invloed lijkt te hebben op de bestuurders.

6.6. SPCO Groene Hart

Vanuit SPCO Groene Hart hebben dhr. de Vink (voorzitter College van Bestuur) en dhr. Mackloet (lid College van Bestuur) deelgenomen aan dit onderzoek. De resultaten van dhr. de Vink worden eerst toelicht.

6.6.1. Dhr. de Vink

Uit het interview met dhr. de Vink ontstaat een gemêleerd beeld van zijn visie. Enerzijds benoemt hij een focus op doelen, tussenopbrengsten en eindopbrengsten die een belangrijke rol spelen in het contact met directeuren. Onderwijskwaliteit wordt bewaakt door minimumnormen te stellen en handelend op te treden wanneer er gedurende een periode langer dan één jaar onder deze norm gepresteerd wordt, bijvoorbeeld door overplaatsingen. De kwaliteit wordt gecontroleerd door aan de hand van indicatoren minimumwaarden op te stellen. Van vervreemding van het overheidsbeleid is weinig sprake doordat dhr. de Vink veel regels wel begrijpt. *‘Sommige regels vind ik wel lastig maar ik snap ook wel veel regels. Als je ze kunt snappen dan vind je ze op een andere manier lastig. Als je ze niet snapt en je hebt er last van, dan komt er frustratie naar voren. Als je ze wel snapt van hoe het gaat en waar je mee te maken hebt, dan zit je er wat laconiek in’* (Dhr. de Vink, persoonlijke communicatie, 23 mei 2012). Hij kan soms last hebben van het overheidsbeleid maar het frustreert hem niet. Hij vindt de focus van de overheid op opbrengsten van het primaire proces niet verkeerd. Tevens schat hij in dat er mogelijkheden zijn voor schoolbesturen om invloed uit te oefenen op overheidsbeleid maar maken zij daar als SPCO Groene Hart geen gebruik van. Deze kenmerken sluiten aan bij de Angelsaksische visie.

Anderzijds benoemt dhr. de Vink de ruimte voor scholen en directeuren om binnen de minimumnormen zelf invulling te geven aan het onderwijs. Ook benoemt hij dat zijn bestuur zich de laatste jaren bezig houdt met een meer bottom-up gestuurde wijze van organiseren en dat draagvlak en eigenaarschap belangrijk gevonden worden binnen de organisatie. *‘Draagvlak en eigenaarschap zijn belangrijke woorden in beleidsvernieuwingen die wij gaan doorvoeren. Je hebt dus veel andere mensen nodig om dat te doen’* (Dhr. de Vink, persoonlijke communicatie, 23 mei 2012). Naast onderwijsopbrengsten wordt ook de tevredenheid van ouders en leerlingen belangrijk geacht voor het geven van goed onderwijs. Deze kenmerken sluiten aan bij de Rijnlandse visie.

De visie van dhr. de Vink is echter moeilijk vast te stellen omdat hij een andere invulling lijkt te geven aan bijvoorbeeld het begrip bottom-up sturen. In dit onderzoek wordt er vanuit gegaan dat er gekeken wordt wat er nodig is binnen de organisatie om gezamenlijk doelen en richting te bepalen. Iedereen heeft invloed op dit proces en daarmee kan het resultaat vaak op draagvlak binnen de organisatie rekenen. Het proces dat dhr. de Vink beschrijft als bottom-up verloopt echter anders. Hij beschrijft het proces als volgt: *‘Ongeveer 5 jaar geleden waren wij een stichting die behoorlijk top-down was, iedereen kon meepraten maar alleen naar aanleiding van een uitgewerkt idee. Daar zijn we van afgestapt, wij betrekken iedereen er veel eerder bij en we hebben alleen het eindpunt vastgesteld. Zodra dat vastgesteld is gaan we kijken wie we nodig hebben om dat te bereiken om draagvlak en*

eigenaarschap te genereren' (Dhr. de Vink, persoonlijke communicatie, 23 mei 2012). Het doel wordt echter door het bestuur vastgesteld. Het zoeken van draagvlak lijkt uit pragmatische redenen te zijn en niet uit het idee dat de werkvloer betrokken moet zijn bij besluiten. Dit past binnen de terminologie van dit onderzoek beter bij top-down organiseren.

Vanuit deze analyse van het interview lijkt de visie van dhr. de Vink het midden te houden tussen Rijnländs en Angelsaksisch. Hoewel hij een meer Rijnländse visie aan lijkt te hangen, duidt de beschrijving van het handelen op een meer Angelsaksische stijl.

In de resultaten van de vragenlijst van dhr. de Vink komen beide visies terug. Hij geeft aan de tevredenheid van ouders en leerlingen als primaire indicator voor onderwijskwaliteit te zien, dat initiatief voor nieuw beleid (afhankelijk van het onderwerp) uit de hele organisatie kan komen en dat de indicatoren voor het meten van onderwijskwaliteit van de inspectie niet de juiste zijn. Ook geeft hij ruimte om fouten te maken en geeft hij aan dat de PO-Raad zijn standpunten niet vertegenwoordigd. Dit zijn Rijnländse kenmerken. Hij benoemt het vaststellen van het strategisch beleidsplan als belangrijkste taak en er is geen sprake van beleidsvervreemding. Het overheidsbeleid draagt volgens hem bij aan goed onderwijs, net als het werk van de inspectie. Ook komt het overheidsbeleid overeen met zijn visie op onderwijs. Deze kenmerken sluiten aan bij de Angelsaksische visie. Als beleidsstijl geeft dhr. de Vink zelf aan dat hij een samenwerkende stijl hanteert en dat betrokken actoren ruimschoots de gelegenheid krijgen om mee te praten over verschillende onderwerpen. Echter, gezien de constatering uit het interview dat dhr. de Vink een andere invulling geeft aan begrippen, wordt er vanuit gegaan dat dhr. de Vink een weinig participatieve beleidsstijl hanteert. In ieder geval kan geconcludeerd worden dat de visie en het handelen van de bestuurder niet met elkaar overeen komen.

6.6.2. Dhr. Mackloet

De visie van dhr. Mackloet lijkt tussen Angelsaksisch en Rijnländs in te zitten. Uit het interview is van beide visies een aantal kenmerken naar voren gekomen. Zo benoemt dhr. Mackloet een grote focus op onderwijsopbrengsten; Cito-scores, tussentijdse opbrengsten, trends en het ambitieniveau van de scholen. *'Ik heb net een rondje gesprekken achter de rug met directeuren. (...) Wat zijn de eindopbrengsten van groep 8 geweest, de Cito-scores, wat zijn de tussenopbrengsten, zitten daar trends in, waar moet ik me zorgen om maken, kan het ambitieniveau van jouw school niet wat hoger geleet op je leerlingpopulatie'* (Dhr. Mackloet, persoonlijke communicatie, 23 mei 2012). Hij probeert goed onderwijs te bevorderen door doelen vast te stellen en te monitoren of de doelen gehaald worden. Deze focus op meetbare doelen sluit aan bij de Angelsaksische visie.

Hij benoemt echter ook het bieden van een koers, het 'wat', aan de organisatie als taak voor het bestuur en geeft ruimte voor scholen om zelf invulling te geven aan het 'hoe'. Hij draagt bij aan het onderwijs *'door een stip op de horizon te zetten, de koers aan te geven, door het wat te bepalen voor de scholen. Scholen mogen zelf het hoe invullen. En door die scholen in de gelegenheid te stellen en te faciliteren in leiderschap, in middelen, in goed personeel, in goede*

buisvesting' (Dhr. Mackloet, persoonlijke communicatie, 23 mei 2012). Door te faciliteren probeert hij scholen de mogelijkheid te geven probeert hij bij te dragen aan goed onderwijs. Hij benoemt daarbij draagvlak, eigenaarschap en commitment binnen de organisatie als belangrijke voorwaarden voor het slagen van beleid. Dit sluit aan bij de Rijnlandse visie.

Wanneer het gaat om goed onderwijs laat dhr. Mackloet dezelfde tweeledige visie zien. Zo benoemt hij zowel de harde kant als een zachte kant van belang voor het bepalen van goed onderwijs. *'Die groei heeft een harde kant en een zachte kant. Die harde kant kun je meten via toetsen en aan die toetsen kun je vaardigheidsscores aflezen. Dat is de harde kant. De zachte kant is moeilijker meetbaar, je kunt wel iets meten maar het is moeilijker, maar dat is de lach van het kind als iets gelukt is of wanneer de ogen glinsteren bij kinderen als ze een succeservaring hebben of als kinderen aan leerkrachten een complimentje geven dat de dag leuk geweest is. Dat is de zachte kant en dan is onderwijs succesvol'* (Dhr. Mackloet, persoonlijke communicatie, 23 mei 2012). Om goed onderwijs te bevorderen wordt het gesprek met directeuren aangegaan om het ambitieniveau bij te stellen. Dhr. Mackloet benoemt daarbij een meetbare lat die bepaald moet worden, maar laat de hoogte van die lat door de directeur zelf bepalen. Dit bevat zowel Angelsaksische als Rijnlandse kenmerken.

Ook de mening van dhr. Mackloet over het overheidsbeleid op het gebied van onderwijs is tweeledig. Enerzijds geeft hij duidelijk aan dat de focus op rekenen en taal van de overheid goed is. Hij stelt dat het de basisvoorwaarden zijn voor kinderen om te ontwikkelen. Anderzijds benoemt hij dat deze focus ten koste gaat van andere facetten van het primair onderwijs die ook belangrijk zijn, zoals aandacht voor burgerschapsvorming en creatieve ontwikkeling. De overheid geeft scholen veel autonomie maar neemt ook keuzes die autonomie beperken. Dit staat volgens dhr. Mackloet op gespannen voet met elkaar. Via de PO-Raad voelt dhr. Mackloet zich betrokken bij het ontwikkelen van het overheidsbeleid en de inspectie draagt volgens hem bij aan goed onderwijs. Het is noodzakelijk om extern gecontroleerd te worden of het overheidsgeld goed besteedt wordt, alleen ook hier gaat de rigide aandacht voor opbrengsten ten koste van de 'zachte' kant van het onderwijs. Er lijkt weinig sprake te zijn van beleidsvervreemding.

Uit de vragenlijst van dhr. Mackloet blijkt een overwegend Angelsaksische visie. Hij benoemt Cito-resultaten en tussentijdse toetsen als primaire kwaliteitsindicator, het vaststellen van het strategisch beleidsplan als belangrijkste taak en het College van Bestuur neemt initiatief voor nieuw beleid. Het overheidsbeleid heeft volgens dhr. Mackloet een toegevoegde waarde voor het onderwijs, hoewel de onderwijsvisie van de overheid niet overeenkomt met zijn visie en de PO-Raad zijn standpunten niet vertegenwoordigd. Dhr. Mackloet is wel positief over de inspectie en benoemt de indicatoren die zij hanteren om onderwijskwaliteit te meten de juiste. De beleidsstijl van dhr. Mackloet is samenwerkend. Hij geeft aan dat personeel en bestuur samen werken aan nieuw beleid en veel verschillende groepen actoren mogen meepraten; ouders, leerkrachten, GMR, directeuren.

Uit het interview bleek geen duidelijke visie, uit de enquête blijkt een Angelsaksische visie, maar een beleidsstijl zit aan de Rijnlandse kant van het spectrum. Hieruit kan geconstateerd worden dat de visie en het handelen van dhr. Mackloet niet congruent is.

6.6.3. Uitstroom gegevens

De leerlingen van SPCO Groene Hart zijn uitgestroomd naar de volgende niveaus:

Jaar/niveau	vmbo	havo	havo/vwo	vwo	totaal
08/09	52.5%	29.5%	5%	13%	100%
09/10	58%	14.5%	3.5%	24%	100%
10/11	56%	22.5%	2%	19.5%	100%

Figuur 6.6 Uitstroomgegevens SPCO Groene Hart

Aangezien 40% van de leerlingen uitstroomt naar havoniveau of hoger wordt het uitstroomniveau van SPCO Groene Hart als hoog gedefinieerd.

6.6.4. Conclusie SPCO Groene Hart

Van beide bestuurders bij SPCO Groene Hart is geen eenduidige visie vastgesteld doordat beide zowel kenmerken van de Angelsaksische als van de Rijnlandse stroming bevatten. Opvallend is de grote tegenstelling binnen de visie van beide heren. Zij benoemen beide een Rijnlandse beleidsstijl te hebben maar deze komt niet overeen met het beeld dat eerder geschetst wordt. Tevens lijkt een aantal begrippen die aan de Rijnlandse stroming gekoppeld worden, zoals draagvlak en eigenaarschap, hier een andere invulling te krijgen. Gezien deze onduidelijkheid in zowel visie als bestuurlijk handelen kan vastgesteld worden dat er geen sprake is van congruentie. De bestuurders geven aan weinig beleidsvervreemding te ervaren. Er is sprake van een redelijke mate van instemming met het overheidsbeleid. De uitstroomgegevens van SPCO Groene Hart zijn van hoog niveau, aangezien ruim 40% van de leerlingen naar havoniveau of hoger gaat.

6.7. Afronding

Er is van de zes schoolbesturen vastgesteld of de visie en het bestuurlijk handelen van de schoolbestuurders congruent is en of er beleidsvervreemding ervaren wordt. Dit is per schoolbestuur in verband gebracht met het uitstroomniveau van de organisatie. Nu de resultaten weergegeven zijn en op microniveau een analyse uitgevoerd is, zullen de cases in het volgende hoofdstuk met elkaar vergeleken worden. Hier zal aandacht besteed worden aan opvallende uitkomsten en de resultaten van de vragenlijsten. Op basis van de analyse in hoofdstuk zeven zal een antwoord op de hoofdvraag worden geformuleerd.

7. Analyse

In dit analysehoofdstuk worden de zes cases met elkaar vergeleken. Per case is inmiddels vastgesteld of er sprake is van instemming met het overheidsbeleid, of de visie en het handelen van het schoolbestuur congruent is en wat het niveau is van uitstroom naar vervolgonderwijs. Er wordt een overzicht gegeven van deze informatie, waarna een aantal opvallende kenmerken zal worden toegelicht. Ter verduidelijking van de analyse wordt er aandacht besteed aan de resultaten van de vragenlijst. Op basis van deze informatie wordt in hoofdstuk 8 de hoofdvraag beantwoord en aanbevelingen gedaan.

7.1. Vergelijking cases

Uit de resultaten van het onderzoek zijn de volgende gegevens gekomen;

Bestuur	Instemmen met beleid	Visie en handelen congruent	Niveau uitstroom
1.	Nee	Nee	Hoog
2.	Één wel, ander niet	Ja	Hoog
3.	Één wel, ander niet	Ja	Hoog
4.	Ja	Nee	Laag
5.	Nee	Ja	Hoog
6.	Ja	Nee	Hoog

Figuur 7.1. Resultaten cases

In dit overzicht is een aantal gegevens opvallend. In de eerste plaats zijn de resultaten erg divers. Er is in het theoretisch kader aangegeven dat er meerdere combinaties van vervreemding, congruentie en uitstroomniveau mogelijk zijn, en de resultaten laten veel verschillende combinaties zien. Toch is het uitstroomniveau vrijwel altijd hoog, slechts één case heeft een laag niveau van uitstroom. Dit bestuur stemt wel in met het overheidsbeleid en ziet de toegevoegde waarde ervan. Er is geen sprake van congruentie: het denken en handelen van de bestuurders komen niet met elkaar overeen. Dit biedt echter nog geen verklaring voor het lage niveau van uitstroom, aangezien twee andere besturen ook niet congruent denken en handelen, maar daar is de uitstroom wel van hoog niveau. Tevens biedt de instemming met het overheidsbeleid geen verklaring, aangezien zowel besturen die instemmen met het overheidsbeleid als besturen die niet instemmen een hoog niveau van uitstroom hebben. Hieruit kan worden afgeleid dat er andere factoren invloed hebben op het niveau van uitstroom, buiten instemming met beleid en congruentie om. Achtergrondkenmerken van de leerling- of ouderpopulatie zouden een rol kunnen spelen evenals geografische verschillen. Onderwijskwaliteit lijkt daarmee complexer en moeilijker te beïnvloeden dan de overheid met haar beleid verondersteld.

Ook kan gesteld worden dat het voldoen aan de voorwaarde van goed bestuur, congruentie, niet noodzakelijk is voor een hoog niveau van uitstroom. Er zijn schoolbesturen waarbij de visie en het

bestuurlijk handelen incongruent zijn, maar die wel een hoog niveau van uitstroom hebben. De assumptie waar het overheidsbeleid op gebaseerd is, lijkt niet overeen te komen met de werkelijkheid. Deze constatering is in lijn met eerder onderzoek naar de invloed van bestuurders op primaire processen en naar factoren die invloed hebben op onderwijskwaliteit⁷.

De helft van de bestuurders ervaart vervreemding van het overheidsbeleid. Eén bestuurder noemt het overheidsbeleid zelfs ‘schandalig’, de ander vraagt zich af of er wel beleid is. Dat lijkt een hoog aantal, mede gezien de mogelijkheden die de PO-Raad heeft om invloed op het beleid uit te oefenen. De schoolbesturen zijn het eerste aanknopingspunt voor overheidsbeleid en de helft van de bestuurders kan zich niet vinden in het beleid. Er lijkt een kloof te zijn tussen de overheid en de praktijk, waardoor het beleid geen aansluiting vindt.

Tot slot is het opvallend dat bij de helft van de besturen de visie en het bestuurlijk handelen niet congruent is. Hoewel wellicht verwacht kan worden dat bestuurders handelen naar hun idealen, blijkt dat lang niet altijd het geval te zijn. Deze incongruentie kan echter niet verklaard worden door het ervaren van beleidsvervreemding, aangezien twee besturen die wel instemmen met het overheidsbeleid een incongruente visie en beleidsstijl hebben. Deze bestuurders zien het nut van het overheidsbeleid en kunnen er mee instemmen, toch handelen zij schijnbaar niet in deze lijn. Wellicht dat omgevingsinvloeden hier een rol spelen, zoals marktpartijen, ouders of concurrerende scholen.

7.2. Analyse vragenlijsten

Na deze analyse van de zes cases wordt er nu aandacht besteed aan de resultaten van de vragenlijst. Deze vragenlijst is ingevuld door twaalf bestuurders en biedt concrete informatie die de analyse verduidelijkt en geeft meer inzicht in de situatie zoals bestuurders die ervaren. Uit de reacties op stellingen komt een aantal opvallende resultaten, zoals weergegeven in figuur 7.2.

⁷ Verbiest, 1998; Hofman, 1993; Ten Bruggencate, 2009.

Stelling	% Ja	% Nee	% Soms	% Totaal
Het overheidsbeleid heeft een toegevoegde waarde voor het onderwijs	25	67	8	100
Het overheidsbeleid sluit aan bij mijn onderwijsvisie	8	91	-	100
De PO-Raad vertegenwoordigt mijn standpunten	50	33	17	100
Het werk van de inspectie draagt bij aan goed onderwijs	75	8	17	100
De indicatoren van de inspectie zijn de juiste om onderwijskwaliteit te meten	42	50	8	100
Mijn rol als bestuurder heeft grote invloed op de organisatie	91	8	1	100
Het bestuur stelt de doelen binnen de organisatie vast	84	8	8	100
Controle is noodzakelijk om vast te stellen of er goed onderwijs gegeven wordt	100	-	-	100
Fouten binnen mijn organisatie moeten worden voorkomen	58	42	-	100

Figuur 7.2. Resultaten vragenlijst

91% van de bestuurders stelt dat het overheidsbeleid niet aansluit bij zijn onderwijsvisie. Dit aantal lijkt bijzonder hoog en ondanks de kleine groep respondenten kan gesteld worden dat de link tussen het overheidsbeleid met de visie van bestuurders in het werkveld zwak is. Deze uitkomst is in lijn met de constatering dat 50% van de respondenten vervreemding van het overheidsbeleid ervaart. Meer dan de helft van de respondenten (67%) stelt tevens dat het overheidsbeleid geen toegevoegde waarde voor het onderwijs heeft. Zoals één bestuurder het benoemde: ‘het onderwijs functioneert goed ondanks het overheidsbeleid, niet dankzij’. Vanuit deze gegevens lijkt er een discrepantie te zijn tussen het overheidsbeleid en het werkveld.

Veel bestuurders (75%) zijn van mening dat het werk van de inspectie bijdraagt aan goed onderwijs, maar de helft van de bestuurders is van mening dat de indicatoren die zij hanteert om onderwijskwaliteit te meten niet de juiste zijn. Dit is niet verwonderlijk aangezien het toezichtkader vastgesteld wordt door de overheid. De onderwijsvisie van de overheid, waar 91% van de bestuurders zich niet in kan vinden, ligt ten grondslag aan het inspectiekader en aan de indicatoren waarmee onderwijskwaliteit gemeten wordt. Tot slot is de helft van de bestuurders van mening dat zijn standpunten vertegenwoordigd worden door de PO-Raad. De andere helft heeft daar op zijn minst twijfels bij. Bestuurders benoemen dat het een democratisch orgaan is, waardoor het logisch is dat hun standpunten niet direct vertegenwoordigd worden, maar vragen zich wel af of de PO-Raad niet te veel mee gaat in het politieke spel. De link met de werkvloer wordt niet altijd als sterk ervaren.

Vanuit deze analyse van de resultaten wordt in het volgende hoofdstuk de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoordt en worden er aanbevelingen gedaan, zowel voor de praktijk als voor vervolgonderzoek.

8. Conclusies

Vanuit de analyse van de resultaten kan een antwoord op de hoofdvraag worden geformuleerd. Na de conclusie volgt een kritische reflectie op het onderzoek, aanbevelingen voor vervolgonderzoek en aanbevelingen voor de praktijk.

De assumptie van de overheid dat goed bestuur leidt tot goed onderwijs is getoetst door het beantwoorden van de hoofdvraag: is goed bestuur een noodzakelijke voorwaarde voor een hoog niveau van uitstroom naar vervolgonderwijs? Dit onderzoek laat zien dat de beleidsveronderstelling niet overeenkomt met de werkelijkheid. Goed bestuur lijkt geen noodzakelijke voorwaarde voor een hoog niveau van uitstroom naar het vervolgonderwijs. Voor het voldoen aan het criterium van goed bestuur moeten bestuurders een congruente visie en beleidsstijl hebben, waarbij denken en handelen op elkaar zijn afgestemd. Uit het empirisch onderzoek is echter gebleken dat bij drie van de zes cases geen sprake was van congruentie. Bij twee van de cases is echter wel een hoog niveau van uitstroom naar vervolgonderwijs vastgesteld. Daarmee blijkt het voldoen aan de voorwaarde van goed bestuur niet noodzakelijk voor het behalen van een hoog uitstroomniveau. Deze conclusie is enerzijds niet opvallend aangezien eerder onderzoek aangetoond heeft dat de invloed van bestuurders op het primaire proces minimaal is (Hofman, 1993; Ten Bruggencate, 2009). Anderzijds is deze conclusie wel opvallend, aangezien het overheidsbeleid gebaseerd lijkt te zijn op een foutieve veronderstelling. Ondanks wetenschappelijke inzichten die het tegendeel aantonen, gaat de overheid er vanuit dat schoolbesturen veel invloed hebben op onderwijskwaliteit. Het beleid is gericht op schoolbesturen om onderwijskwaliteit te garanderen. De invloed van een schoolbestuur lijkt echter minimaal te zijn, waardoor er vraagtekens geplaatst kunnen worden bij de effectiviteit van het overheidsbeleid.

Daarnaast is geconstateerd dat zes van de twaalf bestuurders vervreemd zijn van het overheidsbeleid. Dit is een opvallende conclusie aangezien het overheidsbeleid zich voornamelijk op schoolbestuurders richt en de PO-Raad het belang van schoolbestuurders op nationaal niveau vertegenwoordigd. Toch lijkt er een kloof te zitten tussen de overheid en de schoolbestuurders. Hoewel de overheid haar pijlen richt op de schoolbesturen, lijkt deze afstand behoorlijk groot. Bestuurders hebben twijfels bij de invloed van de PO-Raad op het beleid en of de PO-Raad ook daadwerkelijk hun standpunten vertegenwoordigd. De PO-Raad lijkt daarmee momenteel de kloof tussen besturen en de overheid niet te overbruggen.

Zes van de twaalf bestuurders handelen anders dan in lijn met hun visie verwacht wordt. De invloed van de complexe omgeving in het primair onderwijs op schoolbestuurders zou hiervoor een verklaring kunnen zijn. Zoals reeds aangegeven ervaart de helft van de bestuurders beleidsvervreemding, dit biedt echter geen afdoende verklaring. Er zijn namelijk schoolbesturen die geen vervreemding van de overheid ervaren maar wel incongruent denken en handelen. Er is reeds geconstateerd dat de omgeving van een

schoolbestuur complexer is dan enkel de relatie met de overheid. Wellicht ervaren bestuurders wel vervreemding maar is deze niet specifiek op de overheid gericht. Andere partijen die invloed uitoefenen op schoolbesturen zouden hier een belangrijke rol kunnen spelen en schoolbesturen kunnen bewegen af te wijken van hun visie.

De literatuurstudie heeft laten zien dat drie kenmerken cruciaal zijn voor het concept goed bestuur. In de eerste plaats moet het bestuur richting geven aan de organisatie door doelen te stellen en invulling te geven aan de missie. In de tweede plaats moet zij sturend handelen en zo de doelen vertalen naar de praktijk in de organisatie. Tot slot moeten zowel het denken als het handelen van de bestuurders met elkaar in overeenstemming zijn, er moet sprake zijn van congruentie om te voldoen aan de voorwaarde van goed bestuur. De omgeving heeft echter invloed op het handelen van schoolbesturen. Wanneer zij het niet eens zijn met deze richting maar gedwongen worden hiernaar te handelen kan er sprake zijn van beleidsvervreemding. De invloed van schoolbesturen op het primaire proces lijkt echter minimaal te zijn doordat er andere factoren van belang zijn voor onderwijskwaliteit.

Deze bevinding bevat een aantal implicaties voor de theorie. Het belang van goed bestuur moet in perspectief geplaatst worden. De daadwerkelijke invloed van bestuurders op het primaire proces lijkt minimaal te zijn, waardoor de invloed van goed bestuur op onderwijskwaliteit als klein verondersteld kan worden. De complexiteit van de omgeving zou wel invloed kunnen hebben op zowel incongruentie als op onderwijskwaliteit, maar de omgeving moet dan breder gezien worden dan de overheid. Zoals Meyer en Rowan (2006) ook concluderen, lijken meerdere logica's van invloed te zijn op de onderwijssector. Deze omgevingsinvloeden verdienen daarom meer aandacht en nadere uitwerking.

Aan de hand van empirisch onderzoek is geanalyseerd of de visie en het handelen van schoolbesturen congruent is. Hier hebben zes schoolbesturen aan meegewerkt en zijn er in totaal twaalf interviews en enquêtes afgenomen. Zo is achterhaald wat de visie en de beleidsstijl van bestuurders is en gecontroleerd of deze met elkaar in lijn zijn. Hoewel de onderzoekspopulatie klein is, zijn de resultaten in lijn met eerder onderzoek en kan gesteld worden dat de invloed van schoolbesturen op het primaire proces veel kleiner is dan de overheid veronderstelt. Nu het antwoord op de hoofdvraag gegeven is, wordt er gereflecteerd op de onderzoeksmethode, de theoretische implicaties en worden er aanbevelingen gedaan, zowel voor vervolgonderzoek als voor schoolbesturen en de overheid.

8.1. Kritische reflectie en aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Dit onderzoek wordt afgesloten met een kritische reflectie op de gehanteerde onderzoeksmethode. De inzichten die ontstaan zijn tijdens dit onderzoek, kunnen zo meegenomen worden in eventuele vervolgonderzoeken. Tevens zal er een aantal kanttekeningen bij het onderzoek worden geplaatst.

Het is moeilijk vast te stellen waar goed onderwijs door veroorzaakt wordt en welke rol beleidsvervreemding en congruentie daarin spelen. Dit komt in de eerste plaats doordat het begrip goed onderwijs een normatief concept is, er bestaan meerdere interpretaties en er is niet vast te stellen welke daarin het beste is. In dit onderzoek is gekozen de lijn van de overheid aan te houden en een meetbare maatstaf voor kwaliteit aan te houden: de uitstroomgegevens. Dit is echter geen garantie voor het vaststellen van onderwijskwaliteit. Zelfs met uitstroomgegevens als maat voor onderwijskwaliteit is het onderwijsstelsel bijzonder complex, waardoor de invloed van schoolbesturen op het primaire proces en de invloed van de omgeving op schoolbesturen moeilijk te bepalen is. Zoals reeds aangegeven spelen kenmerken van de leerlingpopulatie waarschijnlijk een rol in het niveau van uitstroom en ook geografische factoren kunnen een invloed hebben.

Daarmee volgt direct het tweede punt. Hoewel de zes cases over het hele land verspreid zijn, zijn er geen schoolbesturen opgenomen met scholen binnen de vier grote steden. De schoolbesturen die aan dit onderzoek meegewerkt hebben, hebben voornamelijk scholen in landelijke gebieden. Het is mogelijk dat scholen in een stadse omgeving een ander uitstroomniveau hebben en een andere relatie tussen schoolbestuur en overheid. Dat is niet opgenomen in dit onderzoek.

Ten derde is het bepalen van het niveau van uitstroom in dit onderzoek gebeurd aan de hand van een primitieve indeling, aangezien er geen cijfers beschikbaar zijn over landelijke uitstroomgemiddelden. Daarom is het ingewikkeld de resultaten van dit onderzoek te generaliseren; het landelijk uitstroomgemiddelde kan afwijken van de gehanteerde hoog/laag indeling die in het onderzoek gehanteerd is.

Tot slot is in dit onderzoek een aantal theorieën gecombineerd en waren deze niet allemaal eerder geoperationaliseerd. Het meetinstrument is voor dit onderzoek ontworpen, maar kan verder uitgewerkt worden. Specifiek kan aandacht besteed worden aan de link tussen Angelsaksische en Rijnlandse visies en het handelen dat daaruit voortkomt. Uit dit onderzoek is gebleken dat congruentie in het denken en handelen van bestuurders niet vanzelfsprekend geacht mag worden. De combinatie van stromingen in visies en daaraan gekoppeld de bestuursstijlen heeft bijgedragen aan dat inzicht. De link tussen beleidsstijl en visie zou verder uitgewerkt en genuanceerd kunnen worden, zodat het verschil tussen denken en handelen nog adequater kan worden vastgesteld.

Een andere implicatie van dit onderzoek voor de wetenschappelijke theorie is dat het begrip goed bestuur wellicht uitgebreid zal moeten worden. Momenteel bevat het begrip alleen procedurele en procesmatige vereisten, terwijl er geen eisen gesteld worden aan de inhoud. In deze vorm lijkt de invloed op het primaire proces minimaal. Wellicht brengt een normatieve dimensie van goed bestuur daar verandering in. Dit zou verder onderzocht kunnen worden.

Daarmee zijn we aangekomen bij de aanbevelingen voor vervolgonderzoek. In de eerste plaats is er veel ruimte voor onderzoekers om dit thema verder te verkennen, waarbij de link tussen schoolbesturen en scholen/personeel een mooie aanvulling zou vormen op dit onderzoek. Hier zijn beleidsstijlen alleen op niveau van de bestuurder vastgesteld, terwijl het interessant is na te gaan hoe het personeel aankijkt tegen het gedrag en handelen van de bestuurder en of zij deze als congruent ervaren. Wanneer deze verdiepingsslag gemaakt zou worden, zou men ook op schoolniveau kunnen analyseren welke factoren invloed hebben op het uitstroomniveau van leerlingen: de leerkracht, de ouders, intelligentie van leerlingen enzovoorts. Een dergelijk onderzoek zou meer inzicht geven in de invloed van bestuurlijk handelen op het primaire proces.

Ten tweede zou dit onderzoek kwantitatief uitgevoerd kunnen worden. Zo zou een adequatere vergelijking van uitstroomgegevens plaats kunnen vinden en breder onderzocht worden hoeveel schoolbestuurders vervreemding van het overheidsbeleid ervaren. Het meetinstrumentarium dat ontwikkeld is voor dit onderzoek zou daarbij als uitgangspunt kunnen dienen. De PO-Raad zou daarbij een interessante actor zijn, om de invloed van de PO-Raad op de mate van beleidsvervreemding bij schoolbestuurders vast te stellen. Tevens zou de onderzoekspopulatie vergroot kunnen worden door eenpitters op te nemen, zo wordt de generaliseerbaarheid van de bevindingen vergroot.

Wanneer dit onderzoek nogmaals kwalitatief uitgevoerd wordt, is het aan te raden met meer dan één onderzoeker te werken. Door het werken met meer onderzoekers is het mogelijk te reflecteren op elkaars interpretatie van onderzoeksresultaten en coderingen. Tevens zal meer aandacht besteed kunnen worden aan non-verbale communicatie bij interviews, die af en toe boekdelen sprak.

Er is reeds aangegeven dat een normatieve dimensie van het concept goed bestuur wellicht een aanvulling zou vormen op bestaande inzichten. Tevens verdient de omgeving van schoolbesturen meer aandacht, waarbij geïdentificeerd kan worden welke partijen daadwerkelijk invloed hebben op schoolbesturen en op primaire processen. Rowan en Meyer (2006) maken een begin, het lijkt de moeite waard om dit te vertalen naar het Nederlandse onderwijsstelsel.

De belangrijkste aanbeveling aan de hand van dit onderzoek is echter, dat de complexiteit van het onderwijsstelsel gerespecteerd moet worden. De waarheid laat zich nauwelijks simplificeren doordat zoveel verschillende actoren en mechanismen erbij betrokken zijn. Zowel onderzoekers als beleidsmedewerkers doen er goed aan deze complexiteit als uitgangspunt te nemen. Mijn vermoeden is dat daarmee nieuwe inzichten ontstaan die onderwijskwaliteit ten goede zullen komen.

8.2. Aanbevelingen voor de praktijk

Aan de hand van dit onderzoek kunnen er aanbevelingen gedaan worden aan zowel de overheid als de schoolbesturen. Het advies aan schoolbestuurders is om aandacht te besteden aan het expliciteren van

ideeën, missie en waarden binnen de organisatie, maar vooral meer aan het handelen dat hieruit voortvloeit en op elkaars handelen te reflecteren. Uit dit onderzoek is gebleken dat in de helft van de gevallen bestuurders anders handelen dan hun ideeën doen verwachten. Hierdoor kan verwarring en weerstand ontstaan binnen de organisatie, terwijl bestuurders zich hier mogelijk niet bewust van zijn. Door aandacht te besteden aan bestuurlijk handelen en gedrag zal een eenduidig beeld afgegeven worden richting de organisatie, waardoor de betrouwbaarheid van het bestuur vergroot zal worden. Tevens moeten schoolbesturen zich bewust zijn van invloed die de omgeving op hen heeft. Wanneer besturen daar bewust mee omgaan kunnen zij keuzes maken over de koers van de organisatie en de gevolgen die dat met zich mee zal brengen. Bij onbewuste invloeden loopt men het risico niet door te hebben dat er van de eigen visie wordt afgeweken. Expliciteren hiervan geeft duidelijkheid, zowel binnen het bestuur als binnen de organisatie.

De overheid moet beseffen dat er meer factoren van invloed zijn op het niveau van uitstroom dan de schoolbesturen. Het beleid zal afgestemd moeten worden op deze factoren of ruimte en ondersteuning bieden aan schoolbesturen om met deze factoren om te gaan. Uit dit onderzoek is gebleken dat er vraagtekens geplaatst kunnen worden bij de veronderstelling dat goed bestuur leidt tot goed onderwijs. De overheid moet haar blik verbreden en de complexiteit van onderwijskwaliteit aanvaarden. Tevens zou het positief zijn wanneer de overheid er notie van neemt dat er meerdere opvattingen van onderwijskwaliteit zijn en dat de meetbare variant niet per definitie de beste hoeft te zijn. Daarnaast zou de overheid meer aandacht moeten besteden aan de link met de praktijk. De helft van de bestuurders die meegewerkt hebben aan dit onderzoek ervaren vervreemding van het overheidsbeleid, een groot gedeelte ziet de toegevoegde waarde van het overheidsbeleid voor het onderwijs niet. De overheid heeft als doelstelling onderwijskwaliteit te garanderen, maar wanneer haar mening zoveel afwijkt van het werkveld gaat er waarschijnlijk iets niet goed. Schoolbestuurders staan immers dicht bij het primaire proces en kijken daardoor op andere wijze naar beleidsveranderingen. De overheid zou deze kennis moeten benutten, dat komt ten goede aan de kwaliteit van het onderwijs.

Bestuurders voelen zich momenteel niet optimaal vertegenwoordigd en ervaren een grote afstand tot het overheidsbeleid. De PO-Raad zou een brugfunctie kunnen vervullen. Deze zal daarvoor meer aandacht moeten besteden aan de relatie met schoolbestuurders en zal haar karakter als sectorraad moeten behouden. Momenteel is een aantal bestuurders van mening dat de PO-Raad te veel opgaat in de politieke wereld.

9. Literatuurlijst

- ❖ Auteur onbekend (2011). *Toezietskader PO/VO 2009, aanpassing 17 mei 2011*. Staatscourant, nr. 15145. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties.
- ❖ Bertalanffy, L. von (1950). The theory of open systems in physics and biology. *Science*, 111, p. 23-29.
- ❖ Biesta, G. (2012). *Goed onderwijs en de cultuur van het meten: ethiek, politiek en democratie*. Den Haag: Boom Lemma.
- ❖ Blauner, R. (1964). *Alienation and freedom*. Chicago: University of Chicago Press
- ❖ Brouwer, J. & Leeuwen, H. van (2007). *Organiseren in een veranderende wereld: naar een dynamisch organisatieontwikkelings- en kwaliteitmanagementmodel*. Antwerpen/Assen: Garant.
- ❖ Bruggencate, G. ten (2009). *Maken schoolleiders het verschil? Een onderzoek naar de invloed van schoolleiders op de schoolresultaten*. Enschede: PrintPartners Ipskamp B.V.
- ❖ CBS (2012). *Beroepsbevolking: behaalde onderwijs naar herkomst, geslacht en leeftijd*. Geraadpleegd op 5 juli 2012, op <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=71822NED&D1=0-1&D2=0&D3=0&D4=0-4&D5=a&D6=0&D7=0,4-l&HD=110405-1452&HDR=T,G2,G1,G5,G6&STB=G4,G3>
- ❖ Coolsma, J.C. (2008). De uitvoering van overheidsbeleid. In: Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (Eds.), *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- ❖ Denhardt, R., Denhardt, J. & Aristigueta, M. (2009). *Managing human behavior in public and nonprofit organizations*. Londen: SAGE.
- ❖ Dietvorst, C. & Beukenholdt, T. (2007). *Besturen van basisscholen: educational governance in de praktijk*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- ❖ Ehren, M. & Honingh, M. (2011). Risk-based school inspections in the Netherlands: A critical reflection on intended effects and causal mechanisms. *Studies in Educational Evaluation*, 37(4), pp. 239-244.
- ❖ Goodijk, R. (2008). *Herwaardering van de Rijnlandse principes: over governance, overleg en engagement*. Assen: Koninklijke van Gorcum B.V.
- ❖ Gradus, R., Hospers, G. & Varkevisser, M. (2000). Instituten en industriebeleid, *Economisch Statistische Berichten*, 85 (4265), pp. 584-589.
- ❖ Hakkenes, A. & Wijs, A. de. (2012). *Van Cito-toets naar brugklas en door naar diploma*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- ❖ Hasenfeld, Y. (1992). Theoretical approaches to human service organizations. In Y. Hasenfeld (Eds.), *Human services as complex organizations*. Londen: SAGE.
- ❖ Hofman, R. (1993). *Effectief schoolbestuur: een studie naar de bijdrage van schoolbesturen aan de effectiviteit van basisscholen*. Groningen: RION.

- ❖ Honingh, M. & Hooge, E. (2012). *Goed bestuur in het primair onderwijs: Eindrapportage meting 2010-2012*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- ❖ Hooge, E. (1998). *Ruimte voor beleid: autonomievergroting en beleidsuitvoering door basisscholen*. Deventer: Quick service drukkerijen Nederland.
- ❖ Hooge, E. & Honingh, M. (2011). *Goed Bestuur in het primair onderwijs: resultaten van de nulmeting monitor Goed Bestuur PO 2010*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- ❖ House, R. (1971). A path goal theory of leader effectiveness. *Administrative Science Quarterly*, 16, p. 321-338.
- ❖ Janssens, F. & Wolf, I. de (2007). Draagt onderwijstoezicht bij aan schoolverbetering? Effecten van onderwijstoezicht in het primair onderwijs. *SEB*, 12.
- ❖ Kemenade, E. van (2010). Past is prologue. Know the history of quality management to achieve future success, *Quality Progress*, p. 49-52.
- ❖ Kemenade, E. van & Schijndel, B. van (2011). Hoe goed is het nieuwe accreditatiestelsel?, *Thema*, 4, p. 6-10.
- ❖ Lachotzki, F. & Noteboom, R. (2005). *Beyond control: managing strategic alignment through corporate dialogue*. West Sussex: John Wiley & Sons.
- ❖ Meltzer, L. (1978). *Worker alienation*. Scarsdale, New York: Work in America Institute.
- ❖ Meyer, H. & Rowan, B. (2006). *The new institutionalism in education*. Albany: State University of New York Press.
- ❖ Ministerie van OCW (2010). *Meting en beoordeling leerresultaten*. Staatscourant, nr. 11392. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties.
- ❖ Montfoort, C.J. van (2008). *Besturen van het onbekende: goed bestuur bij publiek-private arrangementen*. Den Haag: LEMMA.
- ❖ OCW/CFI (2005). Besturen in het primair onderwijs naar denominatie en schaalgrote. In: Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd: Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- ❖ Onderwijsraad (2001). *De markt meester? Een verkenning naar marktwerking in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- ❖ PO-Raad (2010). *Code Goed Bestuur in het Primair Onderwijs*. Utrecht: PO-Raad
- ❖ Pröpper, I., en Steenbeek, D., (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- ❖ Rijksoverheid.nl <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/basisonderwijs>. Geraadpleegd op 13-3-2012
- ❖ Rijksoverheid.nl (2010). *Wet goed onderwijs, goed bestuur*. Geraadpleegd op 13 maart 2012, op <http://abonneren.rijksoverheid.nl/article/primair-onderwijs/nieuwsbrief-primair-onderwijs/wet-goed-onderwijs-goed-bestuur/300/1729>

- ❖ Scott, W. & Davis, G. (2007). *Organizations and organizing: rational, natural, and open system perspectives*. New Jersey: Pearson Education.
- ❖ Selznick, P. (1996). Institutionalism “Old” and “New”. *Administrative Science Quarterly*, 41(2), pp. 270-277.
- ❖ Tummers, L., Bekkers, V. & Steijn, B. (2009). Beleidsvervreemding van publieke professionals: theoretisch raamwerk en een casus over verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen. *B en M*, 36 (2), p. 104-116.
- ❖ Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd: Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- ❖ Verbiest, E. (1998). *De schoolleider in beweging: veranderingen in visie en praktijk van het primair onderwijs*. Alphen aan de Rijn: Samsom
- ❖ Visser, J. & Hemerijck, A. (1998). *Een Nederlands mirakel: beleidsleren in de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- ❖ Waslander, S. (1998). *Koopmanschap & Burgerschap: marktwerking in het onderwijs*. Assen: van Gorcum.
- ❖ Waslander, S., Pater, C. & Weide, M. van der (2010). Markets in Education: an analytical review of empirical research on market mechanisms in education. *OECD Education Working Papers*, 52.
- ❖ Wolf, I. de & Janssens, F. (2007). Effects and side effects of inspections and accountability in education: an overview of Empirical Studies. *Oxford review of education*, 33 (3), pp. 379-396.
- ❖ Zucker, L. (1987). Institutional theories of organization. *Annual Review Sociology*, 13, p. 443-464.

10. Bijlagen

10.1. Interviewguide

- Mag ik opnemen?
 - Mail over uitstroomgegevens ontvangen? Is dat mogelijk?
 - Naderhand verslag van gesprek ter controle opgestuurd
 - Vragenlijst over ongeveer 2 weken via de email
 - Persoonlijk emailadres?
-
1. In welk jaar bent u in dienst getreden als bestuurder?
 2. Welke functie bekleedt u binnen uw bestuur?
 3. Wat ziet u als uw hoofdtaak?
 4. Hoeveel inhoudelijk contact hebt u met directeuren? Waarover?
 5. Hoeveel persoonlijk contact hebt u met directeuren? Waarover?
 6. Hoeveel inhoudelijk contact hebt u met leerkrachten? Waarover?
 7. Hoeveel persoonlijk contact hebt u met leerkrachten? Waarover?
 8. Welke zaken houden u momenteel bezig? Bedrijfsmatig en onderwijsmatig?
 9. Wat motiveert u in uw werk?
 10. Wie of wat is uw aanknopingspunt voor sturing?
 11. Wat is volgens u goed onderwijs?
 12. Wanneer is onderwijs dan goed? (concreet)
 13. Hoe is goed onderwijs te bevorderen?
 14. Heeft u invloed op het primaire proces? Zo ja, welke?
 15. Wat vindt u van het overheidsbeleid op gebied van onderwijs?
 16. Draagt het overheidsbeleid volgens u bij aan goed onderwijs?
 17. Worden besturen betrokken bij het ontwikkelen en implementeren van beleid naar uw mening?
 18. Hoe ervaart u de invloed van de overheid op uw bestuur?
 19. Gebruikt u een code goed bestuur? Welke?
 20. Hoe is de implementatie van die code verlopen? Welke stappen zijn er ondernomen?
 21. Hoe omschrijft u de denominatie van uw scholengemeenschap?
 22. Hoe geeft uw bestuur invulling aan die denominatie?
 23. Hoe omschrijft u de relatie tussen uw bestuur en de directeuren? En persoonlijk?
 24. Hoe omschrijft u de relatie tussen uw bestuur en de scholen? En Persoonlijk?
 25. Hebt u invloed op de onderwijsresultaten van uw scholen?
 26. Wie hebben er invloed op u als bestuurder?
 27. Van welke actor trekt u zich het meest aan?
 28. Ervaart u autonomie als bestuurder?

10.2. Schriftelijke vragenlijst

Nijmegen, 4 juni 2012

Geachte bestuurder,

Zoals reeds aangekondigd stuur ik u hierbij een aanvullende vragenlijst.

Deze vragenlijst is tot stand gekomen aan de hand van informatie die uit de interviews naar voren is gekomen en dient als controle voor mij of ik de juiste gegevens verzameld heb.

Ik vraag u om niet te lang over de antwoorden na te denken, maar uw eerste reactie in te vullen. Het invullen zal maximaal 10 minuten in beslag nemen. Achter iedere vraag staat aangegeven hoeveel antwoorden er mogelijk zijn.

Ik hoop dat u op korte termijn tijd kunt vinden om deze vragenlijst voor mij in te vullen, dan kan ik zo snel mogelijk aan de slag met de resultaten van mijn onderzoek. Ik zal u deze doen toekomen en eventueel gaat APS een presentatie organiseren rondom mijn onderzoeksresultaten. De vragenlijst sluit af met de vraag of u hiervan op de hoogte gehouden wilt worden.

Bij voorbaat dank voor het invullen en nogmaals dank voor uw medewerking aan mijn onderzoek.

Met vriendelijke groeten,

Hester Poelman

Onderzoek Hester Poelman

Vragenlijst voor schoolbestuurders

Naam:

Naam stichting:

1. Wat is uw primaire kwaliteitsindicator? (1 antwoord mogelijk)
 - ☐ CITO resultaten
 - ☐ CITO resultaten en tussentijdse toetsen
 - ☐ Meetbaar leerlingvolgsysteem
 - ☐ Tevredenheid ouders, leerkrachten en leerlingen
 - ☐ Marktaandeel
 - ☐ Anders, namelijk.....
2. Wie heeft er het meest invloed op uw beleid? (1 antwoord mogelijk)
 - ☐ Overheid
 - ☐ Directeuren
 - ☐ Raad van Toezicht
 - ☐ Ouders
 - ☐ Leerkrachten
 - ☐ Anders, namelijk.....
3. Mijn belangrijkste taak als bestuurder is (1 antwoord mogelijk)
 - ☐ Vaststellen van strategisch beleidsplan
 - ☐ Financiën beheren
 - ☐ Controleren van onderwijskwaliteit op scholen
 - ☐ Tegemoet komen aan behoeften van de scholen
4. Wie neemt het initiatief voor nieuw beleid? (1 antwoord mogelijk)
 - ☐ College van Bestuur
 - ☐ Raad van Toezicht
 - ☐ Directeuren
 - ☐ Leerkrachten
 - ☐ Ouders
 - ☐ Alle bovenstaande antwoorden
 - ☐ Anders, namelijk.....
5. Personeel (iedereen werkzaam in de organisatie) wordt betrokken bij het beleid door: (1 antwoord mogelijk)
 - ☐ Informatieverschaffing
 - ☐ Advies mogen geven op voorgenomen besluit
 - ☐ Advies mogen geven op oplossingsrichting
 - ☐ Personeel neemt eigen beslissingen
 - ☐ Werken samen met het bestuur aan nieuw beleid
 - ☐ Neemt zelf het initiatief voor nieuw beleid
6. Het overheidsbeleid heeft een toegevoegde waarde voor goed onderwijs (Ja/Nee)

7. Het overheidsbeleid sluit aan bij mijn onderwijsvisie (Ja/Nee)
8. De PO-Raad vertegenwoordigt mijn standpunten (Ja/Nee)
9. Het werk van de inspectie draagt bij aan goed onderwijs (Ja/Nee)
10. De indicatoren van de inspectie zijn de juiste om onderwijskwaliteit te meten (Ja/Nee)
11. Mijn rol als bestuurder heeft grote invloed op de organisatie (Ja/Nee)
12. Het bestuur stelt de doelen binnen de organisatie vast (Ja/Nee)
13. Controle is noodzakelijk om vast te stellen of er goed onderwijs gegeven wordt (Ja/Nee)
14. Fouten binnen mijn organisatie moeten worden voorkomen (Ja/Nee)
15. Wie praat er in de organisatie mee over: (aankruisen wat van toepassing is, meerdere antwoorden mogelijk)

	CvB	RvT	Directeuren	Ouders	GMR	Leerlingen	Leerkrachten
Strategisch meerjarenplan							
Jaarverslag							
Schoolplannen							
Invulling functiemix							
Code goed bestuur							
Kwaliteitsbeleid							
Passend onderwijs							

16. Wilt u op de hoogte gehouden worden van eventuele plannen van APS om de resultaten van dit onderzoek te presenteren? (Ja/Nee)