

PORAAD




Goed bestuur in het primair onderwijs

Verkenning

Door:
Andersson Elffers Felix en
Van Beekveld & Terpstra

in opdracht van: PO-Raad

September 2009

COLOFON

Uitgave van:

PO-Raad

Postbus 85.246, 3508 AE Utrecht

Varrolaan 60, 3584 BW Utrecht

Telefoon: 030 – 310 09 33

E-mail: info@poraad.nl

Website: www.poraad.nl

Foto voorkant:

Fotostudio André Ruigrok, Almere

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, overgenomen of openbaar gemaakt, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

VOORWOORD

Voor u ligt de verkenning naar goed bestuur in het primair onderwijs. Andersson Elffers Felix en Van Beekveld & Terpstra hebben deze verkenning in opdracht van de PO-Raad uitgevoerd in het kader van het project 'goed schoolbestuur'. Het project is erop gericht om met de schoolbesturen het gesprek aan te gaan over 'goed bestuur'. Doel van dit project is om bij te dragen aan een gezamenlijk beeld binnen de sector van 'goed bestuur' en om sturingsinstrumenten en – methoden te verspreiden die bijdragen aan goed bestuur. Deze verkenning is uitgevoerd om het juiste vertrekpunt te bepalen voor het project.

In dit boekje is gepoogd de trends in de sector primair onderwijs anno 2009 in beeld te brengen. Zowel van binnenuit als vanuit de maatschappij. Daarbij richt de verkenning zich vooral op hoe goed schoolbestuur zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Met behulp van deze informatie kan het debat over goed schoolbestuur starten. Dat debat kan de aanbevelingen opleveren voor de besturen van de toekomst.

Deze verkenning is mede tot stand gekomen door de waardevolle ideeën en ervaringen van velen. Wij willen hierbij graag de bestuurders, schoolleiders, toezichthouders, leraren en ouders van de Stichting J.H. Donnerschool, Stichting Edukint, Stichting de Eenbes, Stichting Flore, Stichting Openbaar Primair Onderwijs Duin- en Bollenstreek, Stichting Onderwijs Zevendedags Adventisten en Vereniging Gereformeerd Primair Onderwijs West-Nederland hartelijk bedanken voor hun bijdrage aan deze verkenning.

Bestuur PO-Raad,
Kete Kervezee, voorzitter
Simone Walvisch
René van Harten

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	3
1 INLEIDING	7
1.1 <i>Aanleiding</i>	7
1.2 <i>De vier R-en</i>	8
1.3 <i>Leeswijzer</i>	8
2 RELATIE OVERHEID – SCHOOLBESTUREN	9
2.1 <i>Ruimte</i>	9
2.2 <i>Richting</i>	10
2.3 <i>Rekenschap</i>	11
2.4 <i>Conclusies</i>	12
3 ONTWIKKELING SCHOOLBESTUREN	13
3.1 <i>Ruimte</i>	13
3.2 <i>Richting</i>	17
3.3 <i>Rekenschap</i>	18
3.4 <i>Resultaten</i>	20
3.5 <i>Conclusies</i>	20
4 INSTRUMENTARIUM TER ONDERSTEUNING VAN GOED BESTUUR.....	21
4.1 <i>Aanwezigheid van instrumenten</i>	21
4.2 <i>Gebruik en effecten van instrumenten</i>	21
4.3 <i>Conclusies</i>	22
5 TOT SLOT: TRENDS, AANDACHTSPUNTEN EN INDICATOREN	23
5.1 <i>Trends en aandachtspunten</i>	23
5.2 <i>Indicatoren voor goed bestuur</i>	25
BIJLAGE: OVERZICHT INSTRUMENTEN.....	27
BIJLAGE: AANPAK CASESTUDIES.....	33
1 <i>Achtergrond casestudies</i>	33
2 <i>Selectie case -studies</i>	33
3 <i>Algemene bevindingen</i>	35
4 <i>Procedure</i>	35

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

De sector Primair Onderwijs is het fundament van de samenleving: daar leren kinderen de basisvaardigheden die zij nodig hebben voor het verder leren en voor hun verdere functioneren als verantwoordelijk mens in een democratische samenleving. Op de basisschool zijn de kinderen van alle maatschappelijke achtergronden bijeen. In dat gegeven ligt de mogelijkheid om kinderen optimaal voor te bereiden op een leven in een samenleving die juist door brede diversiteit wordt gekenmerkt. De samenleving stelt dan ook hoge eisen aan de sector en willen dat iedere school deze belangrijke taak tot een goed einde brengt. Maar dat kan alleen als het primair onderwijs optimaal is toegerust voor die taak. Dat stelt eisen aan de sector, maar ook aan de overheid. De overheid moet het primair onderwijs zo faciliteren dat de scholen deze taak kunnen waarmaken.

Meer dan ooit staat in het primair onderwijs de komende jaren één prioriteit centraal: de talenten van alle kinderen maximaal ontplooiën, waarbij de focus ligt op taal en rekenen als de basisvaardigheden voor elk leren.

Het is goed mogelijk dat de knelpunten in het presteren van scholen deels samenhangen met een onheldere verantwoordelijkheidsverdeling in de sector. De sector PO kan zijn maatschappelijke opdracht alleen uitvoeren, als alle geledingen op hún niveau op volle kracht kunnen opereren, als ze naar behoren in positie zijn gebracht en voldoende gefaciliteerd zijn. Alleen als het samenspel goed geregeld is binnen de onderwijsorganisaties en tussen de schoolorganisatie en zijn omgeving, komt het rendement van het onderwijs op orde.

Een voorwaarde voor goed samenspel is het verhelderen van verantwoordelijkheden: waar is welke professionaliteit nodig, waar ligt welke verantwoordelijkheid, wie legt waarover verantwoording af?

Tegen deze achtergrond rijzen vragen over:

- de rolverdeling tussen de diverse actoren (minister – inspectie - PO-Raad - bestuur – management - interne toezichthouder –MR);
- wat schoolbesturen nodig hebben om binnen hun organisatie schoolleiders en leraren ruimte en richting te bieden (competenties, instrumenten, randvoorwaarden, bevoegdheden)?
- wat de kenmerken zijn van goed bestuur (gedragen door de sector).

In de media en in het politieke debat wordt veelal een negatief beeld gegeven van de meerwaarde die schoolbesturen leveren ten opzichte van het primair proces in het klaslokaal. Het beeld heerst dat er een grote afstand bestaat tussen de leraren van een school enerzijds en de professioneel bestuurders anderzijds. Tot nu toe heeft de onderwijssector niet goed over het voetlicht kunnen brengen dat goed bestuur beduidende betekenis heeft voor de opbrengsten van het onderwijs. De PO-raad heeft aangegeven op dat punt nadrukkelijk een bijdrage te willen leveren aan het maatschappelijk debat over governance (goed bestuur).

1.2 De vier R-en

Wie kijkt naar het 'samenspel tussen de geledingen', zal zien dat er veel beweging is in de sector. De omgeving van de scholen is eveneens sterk aan het veranderen en dat heeft ook z'n effect op de verhoudingen en rollen binnen de sector. Desondanks is rolvastheid een belangrijke voorwaarde voor een goed samenspel van alle actoren.

Voor het primair onderwijs zijn de bestuurlijke verhoudingen sinds het einde van de 20^e eeuw flink in beweging. In september 2001 bracht de regering 'Grenzeloos Leren, Een verkenning naar Onderwijs en Onderzoek in 2010' uit. In deze verkenning schetst zij een nieuwe verhouding tussen overheid en samenleving, vanuit een visie die kort en krachtig getypeerd wordt met de begrippen "richting, ruimte, rekenschap en resultaat". In de notitie worden deze uitgangspunten als volgt verwoord.

“Ook in de toekomst geeft de overheid de **richting** aan. Zij formuleert welke publieke taken vervuld moeten worden, onder welke voorwaarden, wat de beschikbare middelen zijn en welke resultaten zij verwacht. Tegelijkertijd moet de overheid meer dan voorheen **ruimte** laten aan andere partijen - scholen, universiteiten, lokale overheden, etc. Als we iedere individuele lerende de kans willen geven om zijn of haar unieke talenten maximaal te ontplooiën, dan moeten we de professionals op de werkvloer meer vrijheid bieden om het onderwijs en onderzoek daarop in te richten. Bovendien zullen instellingen openbaar **rekenschap** moeten afleggen over hun prestaties. Als het **resultaat** onder de maat is, mag de overheid niet schromen in te grijpen.”

De overheid heeft aanvankelijk een proces ingezet ter vergroting van de ruimte van de instellingen door decentralisatie en deregulering. De laatste tijd ligt er politiek meer nadruk op de rekenschap die de schoolbesturen moeten afleggen en zelfs weer in het meer geven van richting, vooral aan resultaten.

Maar waar ligt het zwaartepunt als het gaat om de vier R-en? Of zijn ze juist even belangrijk? Het onderwijs is er bij gebaat als er sprake is van een evenwichtige besturingsfilosofie waarbij helder is wie welke rol vervult en vanuit welk perspectief. Genoemde vier R-en kunnen daarbij een leidraad vormen.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt de ontwikkeling van het overheidsbeleid ten opzichte van schoolbesturen in het primair onderwijs beschreven. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de ontwikkelingen 'in het veld'. Hoofdstuk 3 is zowel gebaseerd op informatie vanuit de literatuur als op informatie vanuit een aantal schoolbezoeken/casestudies. In hoofdstuk 4 worden conclusies getrokken over de actuele trends en de relevante opgaven voor 'goed bestuur' in de toekomst. Hoofdstuk 5 doet een aantal aanbevelingen voor het vervolgtraject (project goed bestuur).

2 RELATIE OVERHEID – SCHOOLBESTUREN

2.1 Ruimte

Het naoorlogse gedachtegoed van maakbaarheid en een sterk sturende overheid begint in de jaren tachtig, onder andere in het onderwijsbeleid, plaats te maken voor de notie dat meer ruimte voor de scholen de kwaliteit van onderwijs ten goede kan komen.

Autonomievergroting en deregulering nemen vanaf dat moment een centrale plaats in op de agenda van het onderwijsbeleid. Ook adviesraden, koepelorganisaties en wetenschappers pleiten in diverse nota's, beraden, adviezen en studies voor meer autonomie voor de school¹. Een van de belangrijkste gebeurtenissen is het Schevenings Beraad geweest, een bijeenkomst van koepelorganisaties en het Ministerie van O&W in 1993 en 1994. Daarin zijn richtinggevende uitspraken gedaan ten aanzien van de eigen verantwoordelijkheid van schoolbesturen en hun lokale partners. In dat beraad is onder meer de kiem voor het huidige lumpsumbeleid gelegd. In de navolgende jaren is autonomievergroting telkens een actueel thema geweest.

Per 1 augustus 2006 is lumpsumbekostiging in het primair onderwijs ingevoerd als belangrijke concrete stap naar verdere autonomievergroting. Het bevoegd gezag van scholen ontvangt nu een budget voor personele en materiële uitgaven en mag zelf bepalen waaraan dit wordt besteed. De lumpsumbekostiging wordt per school berekend, maar toegekend aan schoolbesturen: de 'schotten tussen de scholen' zijn dus verwijderd. Daarmee hebben de schoolbesturen vrijheid van besteding van middelen tussen hun scholen en de verschillende begrotingsposten gekregen.

Tevens is de afgelopen jaren in toenemende mate sprake geweest van decentralisatie van rijkstaken, onder andere op onderwijsgebied. Zo hebben gemeenten verantwoordelijkheden gekregen voor onderwijshuisvesting en meer ruimte gekregen voor lokaal onderwijsbeleid. Gemeenten zijn daar ook in toenemende mate gebruik van gaan maken. Daarbij knelde echter de 'dubbele pet' van bestuur van het openbaar onderwijs wel steeds sterker. Daarom heeft zich tegelijkertijd een verzelfstandiging van het bestuur van het openbaar onderwijs voltrokken. Decentralisatie is verder stevig doorgezet op het terrein van arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid. In plaats van een 'dichtgergelde' door het ministerie van OCW bepaalde rechtspositie, is nu sprake van een sector-CAO met ruimte voor schoolspecifiek personeelsbeleid.

¹ *Bouwen aan de relatief autonome school* (Nederlandse Katholieke Schoolraad, 1979); *Minder regels meer ruimte* (TK 1985-1986); *De school op weg naar 2000, een besturingsfilosofie voor de negentiger jaren* (OenW, 1988); *Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing* (OenW, 1994); *Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid* (OCenW, 1999); *Onderwijs in stelling* (OCenW, 2000); Koers-Primair Onderwijs: ruimte voor de school (OCW, 2004) *Degelijk onderwijsbestuur* (Onderwijsraad, 2004); *Bewijzen van goede dienstverlening* (WRR, 2004)

Parallel aan vergroting van autonomie en deregulering, is 'goed bestuur' de laatste jaren sterk in de belangstelling komen te staan, maar aanvankelijk wel op basis van zelfregulering. Naar aanleiding van onrust rondom besturen en transparantie in het bedrijfsleven, is in 2003 de Code Tabaksblat ontwikkeld, een gedragscode voor beursgenoteerde ondernemingen en aandeelhouders. Ook in de publieke sector (gezondheidszorg, de welzijnssector, de culturele sector, product- en bedrijfsschappen en de volkshuisvesting) zijn op basis van zelfregulering codes ontwikkeld ter bevordering van goed bestuur. In het onderwijs hebben de commissies Glasz (2000) en Meijerink (2005) codes ontwikkeld voor de HBO- en BVE-sector. In het primair onderwijs is in 2005 een Code Goed Bestuur ontwikkeld. Begin 2007 is voor het VO, in samenwerking met de onderwijssector, de code 'Goed Onderwijsbestuur' ontwikkeld. De VO-Raad heeft in mei 2008 de Code aangenomen. Deze codes voor de onderwijssector sloten aan op een Beleidsnotitie Governance (2005) van de Minister van OCW. Deze notitie onderschrijft de adviezen van de Onderwijsraad waarin een zorgplicht voor een degelijk onderwijsbestuur werd voorgesteld, gebaseerd op twee principes. Principe één is de scheiding tussen bestuur en intern toezicht en het tweede principe is evenwicht tussen verticale en horizontale verantwoording.

2.2 Richting

Autonomie voor scholen en het verminderen en vereenvoudigen van wet- en regelgeving gaat echter tegelijkertijd gepaard met 'tegenbewegingen'. Gedurende de afgelopen jaren was er soms sprake van deregulering op één terrein (personeelsbeleid), maar aanvullende wet- en regelgeving op een ander terrein (eindtermen), en ook herregulering (Weer Samen Naar School). Soms leidde het beleid tot minder voorschriften, maar werd er vervolgens achteraf juist meer gecontroleerd.

De spanning tussen ruimte en richting is goed waarneembaar in de ontwikkeling van het onderwijstoezicht. Medio 2002 is de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) ingevoerd. Een van de belangrijkste uitgangspunten van deze wet was, dat de inspectie uitging van vertrouwen: 'hoe beter de kwaliteit, hoe minder intensief het toezicht'. Met deze wet hebben scholen meer ruimte gekregen om hun eigen koers te bepalen in het bereiken van de kwaliteit. Doordat scholen zelf verantwoordelijk werden voor de kwaliteit van het onderwijs, zijn ze ook zelf verantwoordelijk geworden voor de manier waarop de kwaliteit wordt gemeten en geëvalueerd². Maar tegelijkertijd worden de toetsingskaders van de WOT steeds verder aangescherpt waardoor de ruimte van schoolbesturen evenredig vermindert.

De school heeft twee basisfuncties: kwalificeren en socialiseren. Zolang deze worden vervuld, staat het de school in ruime mate vrij om daarnaast haar maatschappelijke verantwoordelijkheid in te vullen. Toch is er een grote druk op onderwijsinstellingen om in toenemende mate allerlei maatschappelijke problemen aan te pakken. Deze ontwikkeling is niet nieuw. De Onderwijsraad constateert dat deze druk op scholen om extra maatschappelijke taken op zich te nemen, van alle tijden is³. De hoeveelheid en diversiteit van (zorg)leerlingen neemt de laatste jaren wel toe. Steeds meer leerlingen hebben speciale

² OCW (2002). Wet op het Onderwijs Toezicht.

zorg en ondersteuning nodig. Het project 'Weer Samen Naar School' zorgt ervoor dat kinderen die extra zorg en begeleiding nodig hebben deze zo veel mogelijk op de basisschool krijgen. Scholen krijgen daarnaast een groter aantal leerlingen van verschillende etnische- en culturele achtergronden. Visie en schoolbeleid moeten meegaan met deze ontwikkelingen. Ook de zwaarte van de taken, de verwachtingen, en de tegenstrijdige belangen van verschillende stakeholders zijn toegenomen. Scholen zijn steeds vaker de speler in de context en hebben een signalerende functie gekregen. Door de steeds grotere maatschappelijke taak en functie van de scholen is het belangrijk om als school een grens te bepalen. Het schoolbestuur moet een duidelijke afweging maken over welke maatschappelijke taken zij op zich neemt. Enkele actuele voorbeelden zijn:

- bevorderen gezond gedrag
- samen met gemeente een lokale educatieve agenda opstellen en afspraken maken over tegengaan van segregatie en bevorderen van integratie
- bevorderen sociale cohesie en actief burgerschap
- een sluitend aanbod voor zorgleerlingen en 'weer samen naar school'
- organiseren van voor-, tussen- en buitenschoolse opvang.

2.3 Rekenschap

In toenemende mate is er maatschappelijke behoefte om zicht te hebben op de besteding van publieke middelen binnen private en semi-publieke organisaties. Ouders, en andere belanghebbenden van de scholen willen geïnformeerd worden over de ontwikkelingen en de gang van zaken binnen de school. Ouders zijn een kritische consument geworden en willen het beste voor hun kind. Ook overheden (landelijk, regionaal, gemeentelijk) en het bedrijfsleven stellen zich anders op. Deze partijen stellen hogere eisen aan de scholen dan vroeger vanuit het belang dat zij hebben bij een goed opgeleide bevolking en kennisontwikkeling⁴. Het effect is dat scholen steeds meer geacht worden zich horizontaal te verantwoorden.

In aansluiting op deze maatschappelijke trends, is ook op het terrein van 'governance' in toenemende mate sprake van richtinggevend overheidsbeleid. Zo is sinds begin 2007 in het primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs de nieuwe Wet medezeggenschap op scholen (WMS) van kracht. Het werd van belang geacht om de positie van de MR te versterken vanwege de toegenomen autonomie van de schoolbesturen. De invoering van de WMS heeft de positie van het personeel en de ouders versterkt.

In 2009 is door de Minister van OCW een wetsvoorstel ingediend dat scherpere eisen stelt aan 'goed bestuur' binnen het primair en voortgezet onderwijs. Belangrijk oogmerk van dit wetsvoorstel is om voor het primair en voortgezet onderwijs het bestuurlijk instrumentarium te verbeteren om als overheid slagvaardig te kunnen optreden in gevallen waarin sprake is van een ernstige of langdurig tekortschietende onderwijskwaliteit op een school, bestuurlijk wanbeheer van één of meer scholen, of een combinatie van beide⁵.

⁴ OCW (2008) Brief De menselijke maat in het onderwijs.

⁵ OCW. (2008). Wijziging van de Wet op het Primair Onderwijs.

Dit wetsvoorstel geeft de minister de mogelijkheid slagvaardiger en effectiever op te treden naar het bestuur van een school als er sprake is van bestuurlijk wanbeheer. Het voorstel regelt verder de functiescheiding van bestuur en intern toezicht binnen de onderwijsorganisatie en een te ontwikkelen gedragscode voor goed bestuur per onderwijssector.

2.4 Conclusies

In de afgelopen periode is sprake geweest van uitgesproken vergroting van autonomie voor scholen en van deregulering. Maar er is op verschillende punten ook sprake van tegenbewegingen. Er is nog geen sprake van een afgewogen relatie tussen instellingen en schoolbesturen, noch van een evenwichtig instrumentarium, dat gebaseerd is op de uitgangspunten van de vier R'en.

3 ONTWIKKELING SCHOOLBESTUREN

3.1 Ruimte

Verschuivende taken, rollen en verhoudingen

In reactie op de autonomievergroting binnen het primair onderwijs, hebben veel schoolbesturen zich beraden op de inrichting van hun governance-model. Gewenste professionalisering van bestuur en scheiding tussen toezicht en bestuur hebben geleid tot verschuiving in taken, rollen en verhoudingen van de verschillende spelers. Voor wat betreft openbare scholen was daarbij ook de toenemende verzelfstandiging van het openbaar onderwijs (zie 2.1) een factor met grote invloed.

De interne bestuurlijke verhoudingen zijn per onderwijsorganisatie verschillend. Onderscheid maken tussen het intern toezicht, het bestuur en de dagelijkse leiding functioneert goed als er duidelijke rolverdelingen en verhoudingen zijn. Gedrag is hierbij een belangrijk component. De trend is dat steeds meer scholen kiezen voor het model van een college van bestuur en een raad van toezicht. Daarnaast zijn er ook besturen die nog kiezen voor een uitvoerend bestuur, een beleidsvormend bestuur/bestuur op hoofdlijnen of een toezichthoudend bestuur maar deze variëteiten nemen wel af⁶. Deze trend heeft als consequenties dat steeds meer besturen op grotere afstand van de school staan. Met de wijziging van de bestuursvorm en de professionalisering worden er ook nieuwe eisen aan de bestuurders gesteld. Veel besturen bestaan echter uit vrijwilligers, die niet persé geworven zijn voor en dus ook niet per definitie geschikt zijn om deze nieuwe, complexere en uitgebreidere taken uit te voeren. De professionele besturen zijn beter in staat om de complexere administratie en de bijbehorende financiële risico's af te dekken. Ervaring en competenties spelen een belangrijke rol. Eén op de vier besturen vindt het echter niet gemakkelijk om nieuwe bestuursleden te vinden. De vraag rijst daarbij in hoeverre onbezoldigd bestuur houdbaar is.

Het **onbezoldigde bestuur** is als regel verantwoordelijk voor het bestuurlijke toezicht. Driekwart van deze besturen houdt zich op de achtergrond en laat de feitelijke besturing over aan bovenscholse professioneel bestuurders of de schoolleiding⁷. Dit betekent niet dat het bestuur geen invloed heeft op de dagelijkse leiding: het bestuur blijft als regel eindverantwoordelijk. Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat besturen vooral actief zijn rondom fusies of bij vestigingsplannen. Het bestuur neemt initiatief op terreinen zoals missie, visie en imago, financieel beleid en samenwerking met andere partijen. Besluitvorming in het algemeen is ook een taak van het bestuur. Er zijn duidelijke verschillen tussen de bestuursmodellen. Besturen die een klassiek bestuursmodel hanteren zijn meer bepalend voor de koers van de school. Besturen op afstand leggen meer verbinding met de samenleving, bieden de directie professionele ondersteuning en geven suggesties voor vernieuwing en verbetering. Deze besturen zijn zelfs meer geneigd om vernieuwingsprocessen op te pakken en te begeleiden.

⁶ Onderwijsraad (2008). De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs.

⁷ Turkenburg, M. (2008) De school bestuurd.

Bij meerschoolse schoolbesturen in het primair onderwijs is meestal een **algemeen directeur** of algemene directie gemandateerd tot het voeren van het dagelijks bestuur namens het onbezoldigde bestuur. De algemeen directeur geeft leiding aan de schoolleiding. De algemeen directeur legt verantwoording af aan het bestuur, en de schoolleiding verantwoordt zich aan de algemeen directeur. In welke mate er verantwoording wordt afgelegd, verschilt per organisatie. Een onderdeel van de dagelijkse leiding is het werkgeverschap van het onderwijspersoneel. Dit is een sturingsinstrument dat in toenemende mate van belang wordt, omdat schoolbesturen steeds meer ruimte krijgen voor eigen personeelsbeleid.

De **schoolleiding** is vooral verantwoordelijk voor het geven van richting en de realisatie van resultaten binnen de school. Er is als regel wel sprake van een integraal takenpakket met schoolgerelateerde taken ten aanzien van bedrijfsvoering, beheer, het aansturen van de professionals en externe relaties.

Binnen eenschools-schoolbesturen functioneert de schoolleider vaak tevens als gemandateerd bestuurder. Eénpitters kiezen in de praktijk ook wel andere varianten voor bestuurlijke inrichting dan toedeling van bestuurstaken aan de schoolleider, bijvoorbeeld door inschakeling van externen (bestuurs- en management ondersteuners van administratiekantoren).

Code goed bestuur

In hoofdstuk 2 werd al ingegaan op de Code Goed Bestuur die door de onderwijsorganisaties binnen het primair onderwijs in 2005 is ontwikkeld in voorbereiding op de lumpsumbekostiging. De organisaties voor besturen, schoolleiders, ouders en onderwijspersoneel in het primair onderwijs hebben deze code opgesteld vanuit hun verantwoordelijkheid voor 'Goed Bestuur'. In de code worden 28 algemene uitgangspunten voor goed bestuur en toezicht beschreven. De code is niet verplicht en het 'pas toe en leg uit' principe is hier van toepassing⁸. Verschillende partijen zoals VOS/ABB en AVS hebben zelf uitwerkingen van deze basisprincipes gepubliceerd. Vanwege het niet-verplichtende karakter en de verschillende uitwerkingen is het normerend gezag van de code beperkt gebleven.

Bestuurlijke krachtenbundeling

In reactie op de behoefte aan professionalisering van bestuur, maar tevens als middel voor risicospreiding, is sinds het einde van de 20^e eeuw sprake van forse schaalvergroting binnen het primair onderwijs. Ook de OCW-regeling Bestuurlijke versterking, ter stimulering van bestuurlijke krachtenbundeling in verband met de lumpsumbekostiging, heeft bijgedragen aan deze bestuurlijke schaalvergroting in het primair onderwijs. Waren er in 1999 nog ruim 2.100 besturen, in 2007 zijn dat er nog 1.307. In tien jaar tijd is ruim een derde van de besturen verdwenen. De afgelopen jaren verdwenen per jaar ongeveer 100 besturen (zie tabel 1)

Tabel 1: Aantal schoolbesturen vanaf 1999 (Bron: Kerncijfers OCW)

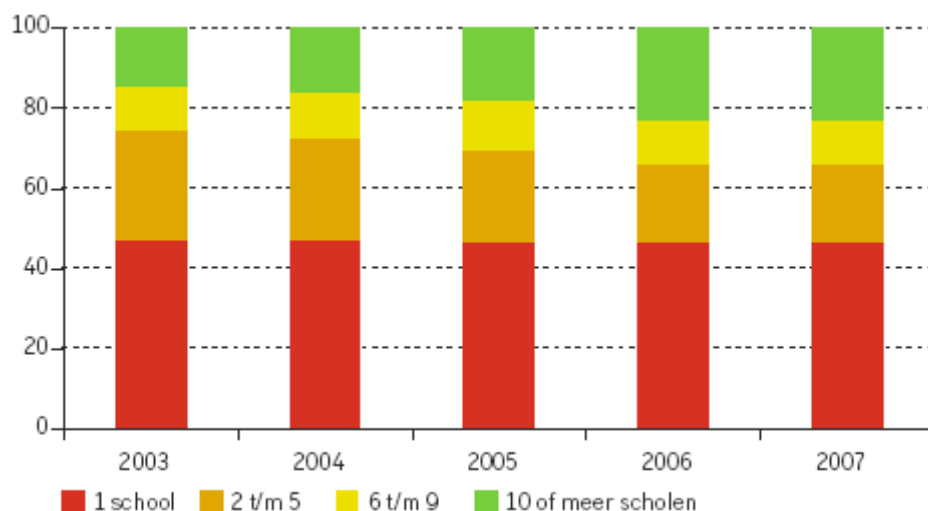
	1999	2001	2003	2004	2005	2006	2007
Aantal besturen	2.161	1.959	1.724	1.613	1.509	1.416	1.307

⁸ Lumpsum Primair Onderwijs (2005). Code Goed Bestuur PO.

Kijkend naar het aantal scholen per bestuur, dan valt het volgende op (zie ook onderstaande grafiek):

- Het aandeel schoolbesturen met 10 of meer scholen is sterk toegenomen van 10 procent in 2000 tot bijna een kwart (22,8 procent) in 2007.
- De grootste procentuele daling tussen 2003 en 2007 is bij schoolbesturen met 2 tot en met 5 scholen; bijna 8 procent.
- Ondanks de schaalvergroting is nog steeds bijna de helft (47 procent) van de besturen éénpitter, (besturen met één school). Dit aandeel is sinds 2000 (51 procent) licht gedaald, maar sinds 2003 stabiel⁹.
- Het aandeel besturen met 6 tot 9 scholen is sinds 2000 stabiel: rond de 11 procent¹⁰.

Grafiek: Besturen (in procenten) naar aantal scholen per bestuur (Bron: Kerncijfers OCW)



Deze schaalvergroting heeft zich voornamelijk voltrokken op bestuurlijk niveau. Het aantal scholen is sinds 1999 weliswaar gedaald, maar is de laatste jaren redelijk constant. Ook het aantal leerlingen per school neemt niet noemenswaardig toe (zie tabel 2).

Tabel 2: Aantal scholen en gemiddeld aantal leerlingen per school (Bron: Kerncijfers OCW)

	1999	2003	2007
Aantal scholen primair onderwijs	8.008	7.666	7.537
Gemiddelde omvang po-scholen			
Basisonderwijs	218	221	225
Speciaal basisonderwijs	138	148	142
(Voortgezet) Speciaal onderwijs	131	171	204

⁹ Turkenburg (2008). De school bestuurd

¹⁰ OCW (2008). Kerncijfers 2003-2007 OCW

Naast schaalvergroting via bestuurlijke fusie, is in toenemende mate sprake van andere samenwerkingsvormen. Deze samenwerkingsverbanden kunnen verschillende vormen aannemen naargelang de gewenste intensiteit en omvang van de samenwerking. Samenwerkingsovereenkomsten zijn de lichtste vorm van bestuurlijke samenwerking. Federatieve of coöperatieve samenwerking vormt een middenvariant. En bestuurlijke fusie is de meest ingrijpende vorm van bestuurlijke samenwerking.

Naast samenwerking tussen de schoolbesturen vindt er ook steeds meer intersectorale samenwerking plaats. De maatschappelijke taken die scholen steeds meer krijgen toebedeeld zorgen voor deze samenwerking. De school heeft een signalerende functie waarbij samenwerking met verschillende zorginstellingen van belang is. ZAT's (Zorg Advies Teams) zorgen ervoor dat de juiste instellingen worden ingeschakeld om zo optimale zorg te bieden aan het kind, de ouders en de leerkrachten. Daarnaast zijn de brede scholen ook populair. In dit samenwerkingsverband werkt de school met verschillende partijen samen zoals kinderopvang, welzijn, peuterspeelzaal, sport, cultuur en bibliotheek. Doel van het samenwerkingsverband is de ontwikkelingskansen van de kinderen te vergroten. Verder worden scholen ook meer betrokken bij overlegstructuren. Binnen het Centrum voor Jeugd en Gezin en binnen de gemeenten schuiven scholen aan bij verschillende overleggen.

De voordelen van schaalvergroting zijn evident: reserves kunnen gemakkelijker worden opgebouwd, er is mogelijkheid tot taakspecialisatie (o.a. voor professioneel bestuur), deskundigheden kunnen breed gedeeld worden.

Er is ook een aantal risico's te signaleren.

- Bureaucratisering: bovenop de voorzieningslaag (school, locatie) komt in toenemende mate een (groeïende) bestuurlijke laag. Het risico bestaat dat deze twee lagen te ver van elkaar verwijderd raken. Draagvlak voor top-down invoering van beleid komt in het geding, en de bestuurlijke laag kan extra regeldruk uitoefenen en beleidsvrijheid weghalen bij de scholen¹¹.
- Legitimatietekort: schaalvergroting en een vermindering van mogelijkheden om in het bestuur te participeren kunnen leiden tot (te) geringe betrokkenheid van ouders bij de school. Het kan ook zijn dat een instelling door zijn schaal losraakt van zijn inbedding in de lokale en regionale maatschappelijke context. Het rapport van de commissie-Dijsselbloem en het huidige politieke debat laten zien dat bij burgers en politici al sprake is van een legitimatietekort.
- Beperking in keuzevrijheid: het risico bestaat dat de variëteit in type onderwijsvormen afneemt, maar ook bijvoorbeeld het pedagogisch-didactisch beleid¹².

Tegenbeweging schaalgrootte

Volgens enkele recente inzichten is de ontwikkeling naar verdere schaalvergroting in het onderwijs te ver doorgeschoten. Door de schaalvergroting zijn er aantal aspecten die minder aandacht hebben gekregen. De menselijke maat in het onderwijs is hier één van; de instellingen zijn minder overzichtelijk; de instellingen functioneren soms ondoelmatig en er is een afname in de legitimiteit en de keuzevrijheid van ouders en leerlingen. Het ministerie van OCW maakt zich zorgen en wil een andere denkrichting en een andere koers varen. De

¹¹ Bureaucratisering in het onderwijs . Onderwijsraad ((2004)

¹² De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs. Onderwijsraad (2008)

Onderwijsraad stelt een aantal punten voor om de inhoudelijke en procedurele legitimatie te versterken. Het ontwikkelen van strategie en een balans vinden tussen een professioneel bestuur en de bestuurlijke inbreng van ouders en maatschappelijke belanghebbende wordt van belang geacht. Begin 2009 is daarom door de Minister van OCW een zgn. 'fusietoets' in het vooruitzicht gesteld die een rem moet zetten op ongebreidelde bestuurlijke schaalvergroting.

3.2 Richting

Besturingsfilosofie

Uit de casestudies, die zijn uitgevoerd in het kader van het project goed schoolbestuur, blijkt dat in de praktijk van het primair onderwijs verschillende besturingsfilosofieën worden gehanteerd. Ten eerste bestaan er grote variaties met betrekking tot de aspecten waarop binnen de organisatie wordt gestuurd. Hierbij wordt door sommige bestuurders gekozen voor een sterk voorwaardelijke sturing, waarbij integraal schoolleiderschap voor de schooldirecties geldt en onder andere de onderwijsinhoud in en door de scholen c.q. scholleiders zelf wordt bepaald. Beleid- en besluitvorming vindt hier meestal bottom-up plaats. Andere bestuurders trachten niet allen op de voorwaarden te sturen, maar met name ook op het onderwijs binnen de scholen. Bij een aantal van de schoolbesturen waar voor integraal leiderschap is gekozen, bestaan er tussen de betrokkenen verschillende percepties over de meerwaarde van de besturing. Ten slotte bestaan er ook grote verschillen in de mate waarin de organisaties invulling geven aan een besturingsfilosofie. Binnen een aantal organisaties is men bezig het doel van de besturing in relatie tot de kerntaak van de organisatie te definiëren en verder uit te werken.

Sturing

Ten aanzien van sturing blijkt uit de casestudies dat over het algemeen wordt gewerkt met meerjarige doelstellingen uit een strategisch beleid op bovenschools niveau. Deze doelstellingen worden op wisselende manieren overgenomen op lagere niveaus. De planningscycli op de verschillende niveaus sluiten bij een groot aantal organisaties nog niet goed op elkaar aan.

Sommige organisaties werken nog aan de bepaling van de volgorde van de verschillende actoren bij de beleidsontwikkeling. De oordeelsvorming van het toezicht kan hierbij vooraan of achteraan worden geplaatst.

Een aantal organisaties heeft zelf instrumenten ontwikkeld ten behoeve van de sturing en risicobeheersing. Binnen een groot deel van de organisaties wordt, al dan niet gekoppeld aan beoordelingsgesprekken, gestart met het werken met managementcontracten tussen bestuurder en directeuren. Het is niet te zeggen wat het effect is op de opbrengsten van het onderwijs. Daarvoor is nog te weinig ervaring opgedaan met het instrument.

De ervaringen op het gebied van de processen en instrumenten voor sturing en risicobeheersing zijn wisselend. Effecten van sturing op bovenschools niveau zijn in nagenoeg alle gevallen in de perceptie van leerkrachten nog niet of nauwelijks zichtbaar op het kleinste niveau in de klas.

Professionalisering van bestuur

Uit de casestudies blijkt dat in de praktijk alle betrokkenen professioneel bestuur van groot belang vinden voor het besturingsproces. Binnen alle cases bestaan positieve ervaringen met een professioneel bestuur. Een professioneel bestuur heeft naar de mening van veel van de betrokkenen meer kennis van het onderwijs en dit komt de besluiten en de sturing binnen de organisatie ten goede. Ook geldt hierbij in een groot aantal gevallen dat het bestuur naar eigen zeggen in de huidige structuur slagvaardiger kan opereren.

De betrokkenen bij de organisaties met een meerhoofdig professioneel bestuur uiten een grote waardering voor complementariteit van de bestuurders. Deze complementariteit geldt in de meeste gevallen zowel op stijl als op inhoud en (portefeuille)verdeling.

Ook de inzet van een stafbureau draagt volgens veel betrokkenen bij aan professioneel bestuur en heeft grote invloed op de mate van ondersteuning die aan scholen wordt geboden.

Binnen de kleinere organisaties en de éénpitters wordt een grote betrokkenheid van de (algemeen) directeur ervaren. Deze wordt in het grootste deel van de gevallen gewaardeerd. Bij de kleinere besturen wordt deze betrokkenheid ook gezien bij de andere lagen in de organisatie en ook dit wordt als meerwaarde beschouwd. Bij de grotere schoolbesturen wordt door een deel van de leerkrachten een beperkte kennis van 'de werkvloer' bij de bestuurders gepercipieerd.

Er bestaan in de praktijk wisselende ervaringen op het gebied van de rolvastheid en de attitude van de bestuurders ten opzichte van de schoolleiders. In de perceptie van een aantal bestuurders en schoolleiders wordt hier op aantal punten nog naar een passende rol gezocht.

3.3 Rekenschap

Intern toezicht (raad van toezicht)

Uit de casestudies blijkt het volgende voor wat betreft het intern toezicht. De raden van toezicht, en de stichtings-/verenigingsbesturen die bij sommige instellingen fungeren als raden van toezicht, bij de onderzochte organisaties variëren in omvang tussen de vijf en zeven leden. De samenstelling van het interne toezicht is sterk wisselend. Hierbij kan worden gedacht aan een inhoudelijke expertise- en portefeuillevdeling en een brede worteling in de maatschappij. Binnen het speciaal onderwijs wordt hierbij tevens waarde gehecht aan de inhoudelijke kennis van het type onderwijs en de kenmerken van de leerling-doelgroep. Bij een klein aantal organisaties wordt met profielen voor de leden gewerkt.

De achtergrond van de leden van het interne toezicht is zeer divers bij de verschillende cases. Bij een aantal organisaties wordt de raad van toezicht (deels) gevormd door de leden van het voormalige bestuur.

De verschillen in de mate van toezicht en de rolomvatting en rolvastheid van de leden van het interne toezicht zijn groot. Hierbij zijn veel invullingen van deze rol aan de orde gekomen: van een sterk reactieve raad van toezicht met een zwakke toezichtfunctie die zich liet leiden door het bestuur tot een zeer scherpe toezichthoudende rol van de toezichthouders.

De rol die de betrokkenen voor het interne toezicht zien weggelegd, bestaat volgens de meeste uit het stellen van de juiste vragen, het meebrengen van specifieke deskundigheid (bijv. op het gebied van financiën, huisvesting, onderwijs), het uitvoeren van controle en toezicht op het bestuur. De meerwaarde van het interne toezicht wordt door een groot aantal bestuurders gezien in de klankbordfunctie, de gedeelde verantwoordelijkheid en de betere onderbouwing van argumenten. Het toezicht scherpt de doelstellingen en de risico-inventarisatie.

De mate van toezicht en controle bleek in zijn algemeenheid het sterkst te zijn ontwikkeld op het financiële gebied. De maatschappelijke rol en de blik van buitenaf van de toezichthouders kan in bijna genoeg alle onderzochte besturen worden versterkt.

In zijn algemeenheid geldt dat de toezichthouders bij alle cases een passende rol hebben moeten vinden of hier nog naar op zoek zijn.

De kwaliteit van de toezichthouders en de voorzitter in het bijzonder worden over het algemeen als essentieel gezien voor het functioneren van het interne toezicht.

De meeste stichtingen met een raad van toezicht zijn tevreden over de werking hiervan. De scherpe rolafbakening tussen intern toezicht en bestuur wordt over het algemeen als grootste voordeel ten opzichte van het klassieke model gezien.

Medezeggenschap

In de casestudies is ook gekeken naar de stand van zaken rond medezeggenschap.

Medezeggenschap is in alle onderzochte organisaties (onder andere) geïnstalleerd in de vorm van een (G)MR. In de praktijk bestaan hier wisselende ervaringen mee. De GMR-leden zijn veelal nog zoekend naar hun rol en speerpunten. Wel krijgen zij in de meeste gevallen de gelegenheid en de ruimte om hun taak te vervullen. Niet alleen maar doordat het bestuur hen tijdig en volledig informeert en betreft in de besluitvorming. Maar ook door enkele leerkrachten een aanzienlijke vrijstelling te geven voor het uitoefenen van hun rol en door budget ter beschikking te stellen voor deskundigheidsbevordering. Het opvullen van de functies en het betrekken van ouders en leerkrachten die niet in de medezeggenschap zitten, is nog een uitdaging. De betrokkenheid van ouders en leerkrachten bij de MR – op schoolniveau - is groter. De toegevoegde waarde op bestuurlijk niveau kan volgens een aantal van de geïnterviewde betrokkenen nog worden vergroot. De bestuurlijke visie op medezeggenschap en horizontale verantwoording is in veel gevallen nog in ontwikkeling.

Horizontale verantwoording

De horizontale verantwoording groeit. Deze ontwikkeling komt tegemoet aan de wens om de maatschappelijke betrokkenheid te vergroten (zie 2.2). Er wordt steeds meer verantwoordt naar stakeholders, zoals ouders, burgers, gemeenten, zorginstellingen en media. Deze verantwoording vindt plaats door jaarverslagen, ledenvergaderingen en andere informatieve bijeenkomsten. Deze verantwoording is echter nog tamelijk eenzijdig in de zin dat schoolbesturen vooral informatie geven aan stakeholders. Er is nog nauwelijks sprake van een situatie waarbij stakeholders actief om verantwoording vragen op specifieke aspecten.

3.4 Resultaten

Uit de casestudies blijkt dat de structuren en methoden voor verantwoording en managementrapportage in de praktijk nog in ontwikkeling zijn. Veelal blijven regelmatige rapportages nog beperkt tot financiële gegevens. Naar bredere overzichten van kwaliteitsindicatoren wordt over het algemeen nog gezocht. De instrumenten die in de onderzochte schoolbesturen werden gehanteerd, wisselen in kwaliteit. Hierbij is onder andere een zelfontwikkelde barometer met kritische succes- en prestatie-indicatoren aan de orde gekomen. De grotere schoolbesturen lijken hierbij meer gebruik te maken van instrumenten dan de kleinere.

De behoefte aan extern ontwikkelde instrumenten ten behoeve van verantwoording is over het algemeen gering. De meeste besturen wensen overzichten 'op maat' met de bestaande informatie, methoden en instrumenten als uitgangspunt.

3.5 Conclusies

Ten aanzien van de inrichting van het bestuur is aan de ene kant sprake van een krachtige tendens naar schaalvergroting en een daarmee gepaard gaande groei van het Raad van Toezicht/College van Bestuur model. Maar verder valt de grote diversiteit op in governance modellen en in de invulling van die modellen. Opvallend is wel de brede overeenstemming over de noodzaak van verdere professionalisering van bestuur. Daarbij gaat het niet alleen over sturingsmodellen en besturingsfilosofieën, maar vooral over het ontwikkelen en kennis nemen van methodieken en werkwijzen die goed bestuur ondersteunen.

4 INSTRUMENTARIUM TER ONDERSTEUNING VAN GOED BESTUUR

4.1 Aanwezigheid van instrumenten

Binnen het primair onderwijs is er een groot aanbod van verschillende instrumenten. Instrumenten worden in de breedste zin van het woord ontwikkeld; vragenlijsten, codes, checklists, financiële modellen, handreikingen, richtlijnen, benchmarks, schoolplannen, concepten etc. Sommige instrumenten worden gedeeld op internet, andere worden door de scholen zelf gemaakt.

Voor de meeste terreinen van bestuur is een veelheid aan instrumenten ontwikkeld. Er is een groot aantal instrumenten ter bevordering van de kwaliteit. Ook voor de bedrijfsvoering, met name ter ondersteuning van de lumpsumfinanciering, zijn veel instrumenten ontwikkeld. Voor zowel bedrijfsvoering als kwaliteit zijn er internetsites waar een verzameling van instrumenten te vinden is. Andere bestuurlijke terrein waarvoor instrumentarium is ontwikkeld, zijn bevordering van bestuursorganisaties, beleidsplanning en horizontale verantwoording. In de bijlage is een lijst opgenomen met instrumenten gesorteerd op bovengenoemde gebieden. Deze lijst is niet compleet maar geeft een indicatie van de verschillende soorten instrumenten.

4.2 Gebruik en effecten van instrumenten

Veel instrumenten worden ontwikkeld als uitvloeisel van een nieuwe wet of ontwikkeling. De ontwikkeling rondom lumpsumfinanciering is hier een goed voorbeeld van. Het Projectbureau Lumpsum heeft een handreikingenmatrix ontwikkeld naar aanleiding van de invoering van lumpsumfinanciering. De huidige ontwikkelingen rondom goed bestuur leiden weer tot het ontwikkelen van nieuwe instrumenten. Er zijn verschillende aanbieders van de instrumenten. Naast de PO- Raad bieden bestuurorganisaties of werkgroepen zoals Q Primair via hun internetsites verschillende instrumenten aan.

Veel instrumenten zijn ontwikkeld om scholen te helpen met de eerste stappen richting het uiteindelijke doel. Het is aan de school om van een algemeen instrument maatwerk te maken. Scholen gaan zelf aan de slag en houden informatie binnen de eigen muren. Er is weinig bekend over het daadwerkelijke gebruik en het effect van instrumenten. Wel blijkt uit onderzoek dat slechts eenderde van de basisscholen in staat is om met behulp van de resultaten van hun zelfonderzoek de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren¹³.

Het grote aanbod aan instrumenten vanuit verschillende aanbieders zorgt voor een onoverzichtelijke situatie. Daarnaast zorgt het ontwikkelen van maatwerk binnen de scholengemeenschappen ervoor dat vaak het wiel opnieuw wordt uitgevonden. Kennisdeling tussen scholen is minimaal.

¹³ Dat stelt gedragswetenschapper Kim Schildkamp in haar promotie aan de Universiteit Twente. Schildkamp deed onderzoek naar het gebruik en de effecten van zelfevaluatie in het basisonderwijs

4.3 Conclusies

Er is een enorme hoeveelheid methodieken, werkwijzen en instrumenten die goed bestuur kunnen ondersteunen. Het is aan te bevelen om tijdens het project goed bestuur deze methodieken en instrumenten te ordenen naar toepasbaarheid, en toegankelijk te maken voor besturen. Daarbij zou het veld zelf zo veel mogelijk aan het woord moeten zijn; want alleen door uitwisseling van ervaringen kan een bruikbare ordening tot stand komen.

5 TOT SLOT: TRENDS, AANDACHTSPUNTEN EN INDICATOREN

In deze studie is een aantal aspecten van goed bestuur in het PO aan bod gekomen. Deze studie geeft in grote lijnen de huidige stand van zaken weer in vormt daarmee een goed startpunt voor het project goed bestuur in het PO. Dit slothoofdstuk bevat een aantal samenvattende opmerkingen en geeft overwegingen die meer direct van betekenis kunnen zijn voor dit project.

De eerste paragraaf geeft een beschrijving van trends en aandachtspunten over goed bestuur. De onderwerpen die in deze paragraaf aan de orde komen, zijn de onderwerpen die ook in het project goed bestuur op de agenda zouden moeten staan.

De tweede paragraaf bevat een samenvatting van verschillende opvattingen over indicatoren van goed bestuur. Het project kan de zoektocht verder brengen om uiteindelijk tot gezamenlijk gedragen indicatoren te komen.

5.1 Trends en aandachtspunten

Ruimte

Door de trends van autonomievergroting, deregulering, decentralisering, verzelfstandiging van het openbaar onderwijs en het toegenomen aantal complexe maatschappelijke opgaven waar de scholen voor staan, is de ruimte voor scholen om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor allerlei bestuurlijke zaken toegenomen. Daarmee is ook het belang van goed bestuur in het primair onderwijs toegenomen.

Door de aanhoudende trend van schaalvergroting krijgen schoolbesturen een steeds grotere verantwoordelijkheid in termen van aantallen leerlingen, aantallen personeel en de omvang van het budget. Daarmee neemt het belang van allerlei aspecten van goed bestuur (borging kwaliteit, transparantie, verantwoording afleggen, scherp toezicht etc.) toe. Veel scholen waarderen hun eigen schaalgrootte positief. Het grootste nadeel is de kwetsbaarheid van éénpitters en kleinere schoolbesturen. Daarnaast ervaren grotere schoolbesturen een beperkte binding van de bestuurder met 'de werkvloer'.

Het is van belang om in het project in beeld te brengen - vanuit het perspectief van de verschillende niveaus binnen de organisatie - hoe goed bestuur kan worden getypeerd. Het zou goed zijn als het project per niveau een set criteria/indicatoren oplevert waar elke school/organisatie mee overweg kan.

Richting

Besturen zijn in heel verschillende mate bezig met ontwikkeling van een eigen sturingsfilosofie. Aan de ene kant zijn er scholen die gedetailleerde uitgewerkte concepten hebben over besturen en ook hebben nagedacht over het gedrag dat daarmee samenhangt. Aan de andere kant zijn er besturen voor wie dat in veel mindere mate geldt. Een aantal schoolbesturen kiest voor een sterk voorwaardelijke sturing en integraal leiderschap van de schoolleiders. Andere besturen sturen sterk op identiteit en missie. Weer andere sturen op resultaten. De besturingsfilosofie hangt in sterke mate af van de schaal van de instelling.

Het ontwikkelen van een besturingsfilosofie is voor veel besturen nog een stap die ze moeten maken. Belangrijke thema's daarbij: wat is de toegevoegde waarde van het bestuur in relatie tot het primaire proces, hoe regelen we de relatie tussen toezicht, bestuur en dagelijkse leiding, en hoe geven we op een goede manier vorm aan medezeggenschap.

Professionalisering van bestuur is een actueel thema in het primair onderwijs. Veel schoolbesturen zijn volop bezig (geweest) met een professionaliseringsslag en hebben een goede ervaring met het professionele bestuur. De grotere schoolbesturen zijn hier meer mee bezig (geweest) dan de kleinere besturen en de éénpitters.

De sturing binnen de bestuurskolom is bij bijna alle schoolbesturen nog in ontwikkeling. Sturing vindt wel plaats op bovenschools niveau (strategisch beleid) maar de opbrengsten zijn met name volgens leerkrachten in nagenoeg alle gevallen nog niet of nauwelijks zichtbaar op het kleinste niveau in de klas. Met het werken met managementcontracten is nog weinig ervaring opgedaan.

Belangrijke thema's van professionalisering zijn:

- Samenhang bij de sturing tussen de verschillende niveaus in de organisatie
- Sturen op resultaten van het primaire proces
- Instrumenten en methodieken van bestuur; wat is effectief, onder welke omstandigheden.
- Interne verantwoording en informatie

Een belangrijke doelstelling van het project zou moeten zijn dat voor elk van deze thema's goede praktijken uit worden gewisseld en toegankelijk worden gemaakt voor andere besturen. Een specifieke opgave is daarbij ook om onderscheid te maken tussen grote en kleine schoolbesturen. De opgaven en aanpak zijn immers op veel punten verschillend. Het zou de ambitie moeten zijn om alle besturen te stimuleren om met elkaar over deze thema's in gesprek te gaan.

Rekenschap

De leden van het interne toezicht zijn over het algemeen nog zoekend naar een passende rol en meerwaarde.

De toegevoegde waarde van de (G)MR is in de praktijk op bovenschools niveau nog in ontwikkeling. Op schoolniveau functioneert medezeggenschap beter. De bestuurlijke visie op medezeggenschap en horizontale verantwoording is in veel gevallen nog in ontwikkeling.

Bij de in het kader van de casestudies geïnterviewde leerkrachten bestaat over het algemeen een beperkte betrokkenheid bij de bestuurlijke inrichting van de organisatie en het thema Goed Bestuur. Wel bestaat er veel vertrouwen ten aanzien van zowel de bestuurder(s) als het interne toezicht.

Ouders bleken nauwelijks bereid te zijn om deel te nemen aan de casestudies. Bij de ouders die wél geïnterviewd zijn, bestaat over het algemeen een lage betrokkenheid bij de bestuurlijke inrichting van de organisatie en het thema Goed Bestuur.

Resultaten

De structuren en methoden voor verantwoording en managementrapportage zijn in de praktijk bij de meeste schoolbesturen nog in ontwikkeling. De gehanteerde instrumenten zijn vaak specifiek voor de eigen situatie ontwikkeld en daardoor niet algemeen toepasbaar. Het zou mooi zijn als het project goed bestuur deze methodieken en instrumenten kan ordenen naar toepasbaarheid, en vervolgens toegankelijk kan maken voor besturen. Daarbij zou het veld zelf zo veel mogelijk aan het woord moeten zijn; want alleen door uitwisseling van ervaringen zal zo'n ordening tot stand kunnen komen.

5.2 Indicatoren voor goed bestuur

De **Onderwijsraad** heeft zoals eerder genoemd twee principes geformuleerd waar degelijk onderwijsbestuur aan moet voldoen. Principe één is de scheiding tussen bestuur en intern toezicht. Het vastleggen van het principe van functiescheiding tussen bestuur en intern toezicht en van de taken en bevoegdheden van het toezichthoudende orgaan in een code kan degelijk bestuur bij scholen stimuleren. Voor intern toezicht zijn voornamelijk transparantie, deskundigheid en onafhankelijkheid van belang. Daarnaast is evenwicht tussen verticale en horizontale verantwoording het tweede principe. Dit betekent onder meer dat de verantwoording aan belanghebbenden nooit in plaats kan komen van de verantwoording aan de overheid.

Uit onderzoek van het **Sociaal Cultureel Planbureau** (SCP) onder schoolbesturen blijkt dat een algemeen belangrijk criterium binnen de verschillende bestuursvormen het implementeren van beleidsmaatregelen van de overheid is. Daarnaast vindt de helft van de besturen dat een goed bestuur afhangt van de juiste personen en niet zozeer van een nieuw bestuurlijk kader. Eénpitters vinden het van belang dat directie en bestuur op één lijn zitten en dat het verloop van docenten en directie laag is. Meerpitters vinden goede onderwijsresultaten een belangrijk criterium voor goed bestuur.

OCW benoemt in een brief over goed bestuur¹⁴ ook een viertal belangrijke elementen op voor goed bestuur:

- Professioneel en transparant bestuur;
- Verantwoording en maatschappelijke dialoog;
- Een sterke positie voor de onderwijsprofessional;
- Een goed systeem van kwaliteitsborging.

De **WRR** benadrukt dat er niet één set van regels en bepalingen is die definieert wat goed bestuur is; goed bestuur is context- en tijdgebonden. Op hoofdlijnen formuleert de WRR wel vier dimensies van goed bestuur:

- Wet en recht: goed bestuur houdt zich aan de wet, is rechtmatig en hanteert algemene beginselen van goed bestuur;
- Uitvoering: goed bestuur is responsief (d.w.z. aansluitend bij maatschappelijke vraag/probleem), innovatief, doelmatig, voldoet aan kwaliteitscriteria en voorkomt handelingsblokkades;

¹⁴ OCW (2008). Brief Goed Bestuur

- Democratische principes: goed bestuur zorgt ervoor dat belanghebbenden zijn betrokken bij het tot stand komen van publieke diensten, maakt publieke verantwoordelijkheden voor succes en falen duidelijk, zorgt voor een bredere verantwoording aan alle stakeholdergroepen en creëert bijsturingmogelijkheden voor stakeholders als de uitvoering niet naar wens is;
- Gemeenschappelijke maatschappelijke visie: goed bestuur investeert in het tot stand brengen van een gemeenschappelijke visie en reflectie op, en een publiek debat enerzijds over de vraag wat van de verschillende partijen mag worden verwacht, en anderzijds over de hoofddoelen en kernwaarden.

Uit de **casestudies** kan het volgende worden opgemerkt over indicatoren voor goed bestuur. Binnen de grotere organisaties wordt aangegeven dat de schaalgrootte veel voordelen op het gebied van besturen heeft. Zo is een meerhoofdig professioneel bestuur minder kwetsbaar en dat komt ten goede aan de continuïteit van de organisatie. Ook maakt een meerhoofdig professioneel bestuur een interne klankbordfunctie tussen bestuurders mogelijk. Als voordeel van een grote organisatie wordt daarnaast de inzet van een professioneel stafbureau genoemd.

In de verschillende gesprekken komen tevens een heldere rolverdeling en besluitvormingsprocedure, professionaliteit, openheid en transparantie vaak aan de orde als indicatoren voor goed bestuur. Ook de rolvastheid en de kwaliteit en deskundigheid van de voorzitter en leden van het interne toezicht worden vaak als indicatoren voor goed bestuur genoemd.

BIJLAGE: OVERZICHT INSTRUMENTEN

Hieronder wordt een overzicht gegeven van instrumenten in de breedste zin van het woord. Deze instrumenten zijn terug te vinden in de Toolbox Goed schoolbestuur op de website van de PO-Raad.

Bestuursorganisatie

Instrument	Doeleinde	Bron
Best practice beschrijving invoeren Code Goed Bestuur PO	Beschrijving van een invoeringstraject naar een model College van Bestuur en Raad van Toezicht.	Signum
Bestuursconcept, missie en visie bepaling	Spoorboekje voor besturen van één-pitters die de verhouding bestuur – management willen verhelderen. Met daarin een management-statuut voor beleidsbepalend bestuur, een bestuursvademecum, een scan kwaliteit bestuurlijk toezicht / managementrapportage en een handreiking bestuurlijk kader.	De Nieuwe Regentesse School
Bestuurlijke kaders	Een beschrijving van een bestuurlijke organisatie die wenselijk zou zijn onder lumpsum. In de handreiking wordt speciaal aandacht geschonken aan 'startende bestuurders'. Ook is een 'bestuurskalender' opgenomen en wordt de verhouding 'bestuur-management' besproken.	VBS
Model rolverdeling bestuur en management	Beschrijving van het ontwikkelingsproces om tot een goede verdeling tussen de rol van het bestuur en die van het management te komen tot voorbeeld voor andere besturen en directeuren (policy governance).	JJ Calvijnsschool
Structuur en inrichting van de organisatie	Voorbeeld managementstatuut na verzelfstandigingstraject openbaar onderwijs.	Openbare Scholen Lochem/Gorssel
Bestuursfilosofie en principes van goed bestuur	Fusiebestuur stelt met het (bovenschools) management een nieuwe bestuursfilosofie op. Hierin is een code goed bestuur geïntegreerd.	Openbare Scholen Lochem/Gorssel
Codes Goed Bestuur		www.besturenraad.nl www.vbs.nl www.vosabb.nl www.vo-raad.nl
Bestuursmodellen		www.vosabb.nl
Model federatieve samenwerking	Een overzicht van de bestuurlijke mogelijkheden en valkuilen van federaties en samenwerkingsverbanden.	JJ Calvijnsschool

Governancemeter	Een digitaal toegankelijke vragenlijst die genormeerd is naar de actuele inzichten van goed onderwijsbestuur.	E&S Advies en Management en de VBS.
Zelf evaluatiekader Goed Bestuur (ZEK)	Een digitaal instrument waarmee de school/het bestuur de kwaliteit van het eigen bestuur in kaart kan brengen.	www.zek-onderwijs.nl
Q net	Vragenlijst die aan de hand van indicatoren (die de inspectie ook hanteert) een overzicht geeft van de kwaliteit van de schoolorganisatie. Verantwoording en monitoren van kwaliteit is het uiteindelijke doel.	Academie Franeker
Balanced Scorecard	Instrument waarmee het management over de visie en de strategie van de school kan communiceren met alle belanghebbenden, waaronder de medewerkers, de ouders en de inspectie. Het is verder een sturingsinstrument voor het management.	Robert S. Kaplan en David P. Norton www.schoolvoorbeeld.com
Educational Governance	Informatie en instrumenten.	www.besturenraad.nl

Bedrijfsvoering

Instrument	Doeleinde	Bron
SWOT-modellen	Bedrijfskundig model dat intern de sterktes en zwaktes in de omgeving de kansen en bedreigingen analyseert; op basis hiervan wordt vervolgens de strategie bepaald.	www.schoolvoorbeeld.com
Voorbeeld van een managementstatuut	Voorbeeld managementstatuut voor organisaties die hun bestuursstructuur willen professionaliseren en streven naar een model CVB en RVT.	Signum
Voorbeeld van een managementstatuut	Voorbeeld managementstatuut voor organisaties die hun bestuursstructuur willen professionaliseren.	Lowys Porquin
Een beslisboom lumpsum	'Spoorboekje/beslisboom' om na te gaan welke punten een samenwerkingsverband WSNS nog moet regelen, over welke zaken nog een uitspraak moet worden gedaan, om klaar te zijn voor de invoering van lumpsum.	PCBO Delft
Managementstatuut	Managementstatuut ontwikkeld met directie, GMR en bestuur en VOS/ABB. Uitgangspunt is het model van Carver en de verantwoording. Managementstatuut is vooral geënt op verantwoording afleggen en nemen.	Stichting Openbaar Onderwijs Primair Diemen

Bestuur en management in het vo (1+2)	Good Practices inclusief instrumenten.	www.vo-raad.nl
Sturen in de mist (kengetallen)	Negen voorbeelden van het gebruik van ken- en stuurgetallen in het primair onderwijs.	Q-Primair
Beleidsplanner		www.beleidsplanner.nl
Competentieprofielen		www.lpbo.nl
Kwaliteitsmeter primair onderwijs (KPO)	Instrument van kwaliteitszorg voor scholen en besturen die systematisch aan de slag willen met kwaliteitszorg.	AVS en Van Beekveld & Tersptra.
Scholen met succes	Geïntegreerd ondersteuningsprogramma ter bevordering van kwaliteitsbewustzijn en klantgerichtheid in het onderwijs.	www.scholenmetsucces.nl
Statuten en regelingen		www.besturenraad.nl www.vtoi.nl www.nationaalregister.com
Beloningsleidraad bestuurders	Leidraad voor besturen.	www.vo-raad.nl
Risicoprofiel vo	Leidraad voor besturen.	www.vo-raad.nl
Management statuut	Model.	www.besturenraad.nl
Managementcontract	Model.	www.besturenraad.nl
Schoolzelfevaluatie & schooltoezicht	Eenvoudig en handig instrument op cd-rom voor scholen in het primair onderwijs om de kwaliteit te bepalen op basis van de kwaliteitskenmerken van de inspectie.	Christelijk Pedagogisch Studiecentrum (CPS), Amersfoort, 2000. www.cps.nl
Lumpsumwijzer	Scholen in 5 stappen helpen om met de invoering van de lumpsumfinanciering om te gaan (informatie en handreikingen).	Lumpsum Primair Onderwijs
Vrolijke Scholen Test	Met deze test kunnen scholen nagaan hoe het kwaliteitsbeleid van de school is op het gebied van omgangsvormen, emancipatie en anti-discriminatie. Het invullen van de test kost circa 10 minuten. Als resultaat krijgt de school een score, een 'beoordeling' en tal van suggesties voor verbetering.	www.vrolijkescholentest.nl
WMK-PO - Werken met Kwaliteitskaarten	Systeem voor interne kwaliteitszorg gebaseerd op het toetsingskader primair onderwijs. De digitale quickscan brengt de sterke en zwakke kanten van de school in kaart. Vervolgens wordt de kwaliteit met behulp van twintig kwaliteitskaarten beschreven en beoordeeld in een schoolontwikkelplan.	www.wmk-po.nl
ZEBO - instrument voor Zelf-Evaluatie in het Basis Onderwijs	Computersysteem voor zelfevaluatie - met een reeks vragenlijsten voor leerlingen, leerkrachten en schoolleiding - waarmee de scholen zelf kunnen nagaan hoe ze functioneren.	Universiteit Twente (uitgave door Rovict)

Ouderparticipatie en ouderbetrokkenheid bij educatie	De kwaliteit van educatieve voorzieningen (school, peuterspeelzaal, kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang, brede school) verbetert, wanneer ouders participeren in doel, organisatie en beleid; wanneer ouders meeleven, meedoen, meedenken, en meebeslissen.	Spectrum, Gelderland
School als leerwerk omgeving (quickscan)	Stelt scholen in staat om de kwaliteit van de werkplek als leeromgeving voor het eigen personeel in kaart te brengen. De quickscan is bedoeld als snel in te vullen analyse-instrument waarvan de uitkomsten gebruikt kunnen worden als uitgangspunt voor individuele en gezamenlijke reflectie.	Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL) in samenwerking met Ruud de Moor Centrum (2005) www.lerarenweb.nl
Verbeter-Meter: in gesprek met leerlingen om de basisschool te verbeteren	Betrekt leerlingen bij het verbeteren van de kwaliteit van de school.	WESP in samenwerking met scholen in het primair en voortgezet onderwijs, 2003
Koers Primair Onderwijs	Kamerbrief.	OCW
“Voor wie wil leren. Collegiale visitatie in het primair onderwijs’	Collegiale visitatie in het primair onderwijs : draaiboek en model. In de publicatie wordt een model voor collegiale visitatie uitgewerkt.	A. ter Beek, Th. Winnubst www.kpcgroep.nl
Focus 3 Artikel in tijdschrift ‘Van 12 tot 18’	Instrument om beleid te toetsen op pedagogische kwaliteit: handleiding. Het instrument kan dienen om beleidsstukken intern in onderwijs(organisaties) of extern (overheid, commissies, onderwijsraad) te toetsen op de pedagogische kwaliteit en/of het pedagogische gehalte. Het instrument kan worden gebruikt in het primair en voortgezet onderwijs.	Te downloaden op: download.cps.nl/download/Focus 3/Van12tot18.doc
Policy Governance	Geeft informatie over het fenomeen Policy governance en introduceert het model Policy Governance.	www.maasgovernance.com
Verdeling taken en verantwoordelijkheid	Informatie en onderzoek over dit onderwerp.	www.vosabb.nl
Management en bestuur: inrichting staf bureaus	Informatie en onderzoek over dit onderwerp.	www.vosabb.nl
Uitbesteden of zelf doen	Informatie en onderzoek over dit onderwerp.	www.vosabb.nl
Gelaagde kwaliteitszorg	De brochure 'Kwaliteit maak je met elkaar' bevat handreikingen voor het stimuleren en implementeren van gelaagde kwaliteitszorg op school. De bijlage bevat de scan 'Gelaagde kwaliteitszorg'.	CPS

IZES	Instrument voor zelfevaluatie van scholen op papier en diskette. IZES is ontwikkeld op basis van het geïntegreerd model voor schooleffectiviteit van Scheerens. IZES omvat de procesvariabelen uit het model, op meso- en microniveau.	P. van Petegem en W. Brandt. - Leuven [etc.] : Acco, 2000.
Schoolontwikkelingsproject	Helpt scholen bij het verbeteren van de onderwijsprestaties van hun leerlingen. In het project werken scholen - onder begeleiding van CPS-adviseurs - drie jaar lang aan duurzaam, beter onderwijs.	CPS

Toezicht

Instrument	Doeleinde	Bron
Profielchets voorzitters plus leden	Informatie over de eisen die gesteld kunnen worden aan de leden van RvT.	www.nationaalregister.com www.vosabb.nl
Checklist Toezicht	Checklist om te analyseren of de organisatie voldoet aan de eisen.	www.nationaalregister.com
Toeziethoudend bestuur	Informatie.	www.bondkbo.nl
Toeziicht op besturen	Informatie.	www.kpcgroep.nl
Honorering van rvt's van onderwijsinstellingen	Informatie.	www.vtoi.nl

Horizontale verantwoording

Instrument	Doeleinde	Auteur
Best practice invoering nieuwe medezeggenschapstructuur (combinatie WMO en WOR)	Beschrijving van een pilot om betrokkenheid van de geledingen ouders en personeel bij de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad te vergroten door de organisatie van de medezeggenschapsraad anders in te richten.	Signum
Extra: best-practice medezeggenschap	Best practice van een heroriëntatie op de medezeggenschapstructuur.	Stichting Kaprion
Model management statuut	Model inrichting medezeggenschap waarbij GMR door MR-en wordt gekozen, met ambtelijk secretaris. GMR-lid heeft geen MR-lid te zijn, bevoegdhedenverdeling op basis van concept WMS.	Lowys Porquin
Omschrijving gewenst MR-model	Model medezeggenschapsstatuut en een modelreglement GMR conform de nieuwe WMS.	KONOT

Overzicht van informatiestromen tussen MR-GMR en overige geledingen	Overzicht van de communicatie- en informatiestroom binnen een onderwijsorganisatie. Dit mede gebaseerd op het vastgestelde reglement MR en GMR.	Stichting Kaprion
Modelreglement GMR	Reglement Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad volgens de richtlijnen van WMS. Reglement gemaakt in samenwerking met Medezeggenschapsraden en ondersteuning van de VOSABB.	Stichting Openbaar Onderwijs Primair Diemen
Vensters voor verantwoording	Leidraad.	www.vo-raad.nl
Model Jaarverslag	Dit model helpt besturen bij het maken van een jaarverslag.	www.besturenraad.nl
Vensters voor Verantwoording VO	Aan de hand van 20 indicatoren worden er afspraken gemaakt over hoe en welke informatie eenduidig op een website wordt geplaatst.	www.vo-raad.nl
Richtlijn Jaarverslag Onderwijs	Een toelichtende brochure om scholen te helpen bij het opstellen van een jaarverslag.	www.ocw.nl
Checklist Jaarverslag	Deze checklist kan besturen helpen bij het maken van een jaarverslag.	www.vtoi.nl
Allerlei informatie over verantwoording o.a. Meervoudige Publieke Verantwoording		www.leerplus.nl
Wet Medezeggenschap	Informerende site over de Wet Medezeggenschap.	www.infoWMS.nl
Samenwerkings-vormen	Informatie.	www.besturenraad.nl
Kenniscentrum Cooperatie	Informatie.	www.vbs.nl

BIJLAGE: AANPAK CASESTUDIES

1 Achtergrond casestudies

De casestudies vormen een essentieel onderdeel van de eerste fase van het project Goed Bestuur. De casestudies zijn uitgevoerd door interviews te houden met betrokkenen van een aantal schoolbesturen. Doel van de casestudies is geweest:

- Verzamelen van best practices m.b.t. goed bestuur;
- Verkrijgen van feitelijke informatie over governancestructuur en –cultuur in de case en relateren aan principes van 'goed bestuur';
- Verkrijgen van inzicht in relevantie van governance op de gewenste prestaties ten aanzien van onder andere de onderwijsopbrengsten, de maatschappelijke functie, personeel en financiën;
- Vernemen van ervaren sterktes en zwaktes van de governance in casu;
- Vernemen van eventuele wensen t.a.v. instrumenten, practices e.d.

Per schoolbestuur zijn gesprekken gevoerd met bestuursleden/toezichthouders, algemene directie/college van bestuur, schoolleider en waar mogelijk met een leerkracht, GMR-oudervertegenwoordiger en bij het openbaar onderwijs met een vertegenwoordiger van de gemeente.

2 Selectie case -studies

Bij de selectie van de cases is uitgegaan van de volgende percentages voor wat betreft de opbouw en organisatie van primair onderwijs in Nederland. Deze informatie is afgeleid uit de SCP-studie 'De school bestuurd' (juli 2008).

Bestuursvorm ¹⁵ (bijzonder/openbaar)	PO/VO
Private vereniging	36%
Private stichting	46%
Integraal openbaar (B&W)	4%
Bestuurscommissie	4%
Openbare stichting	6%

Schaal ¹⁶ (aantal scholen per bestuur)	Alleen PO
1	48%
2-3	14%
4-6	11%
7-12	15%
> 12	12%

¹⁵ Cijfers 2007.

¹⁶ Cijfers 2005.

Bestuursconcept¹⁷	PO/VO
Klassiek/executief	26%
Beleidsbepalend	50%
Toeziend	
One-tier (raad van beheer)	
Two-tier (raad van toezicht)	9%

Bij de selectie van de casestudies is getracht een evenwichtige afspiegeling van het primair onderwijs veld te benaderen. Hierbij is onder andere rekening gehouden met de schaalgrootte, het bestuursconcept, de bestuursvorm en een spreiding naar regio en richting.

Bij de selectie zijn de volgende selectiecriteria gehanteerd:

- Maximaal 10 besturen
- Lid PO-Raad
- Relatief stabiel (laatste jaar geen sterke mutaties)
- Spreiding naar regio en richting
- Spreiding Basisonderwijs – Speciaal onderwijs (EC-scholen)

Op basis van deze selectiecriteria en variabelen zijn de onderstaande schoolbesturen geselecteerd en benaderd.

Schaal	Concept	Vorm	Overig	Bestuur
Éénpitter	Klassiek	Priv.Stichting	BO	St.Onderwijs Zevendedags Adventisten, Huis ter Heide
Eénpitter	Toeziend	Priv.stichting	SO	Stichting J.H. Donnerschool, Barneveld
Gemiddeld	Toeziend	Priv.vereniging	BO	Ver. Geref. PO West-Nederland, Alphen a/d Rijn
Gemiddeld	RvT	Priv.stichting	SO	Stichting EduKint, Enschede
Groot	Toeziend	Op.stichting	BO	Stichting Op. PO Duin-/Bollenstreek, Voorhout
Groot	RvT	Priv.stichting	BO	Stichting De Eenbes, Geldrop
Groot	RvT	Priv.stichting	BO	Stichting Flore, Heerhugowaard

¹⁷ Cijfers 2007.

3 Algemene bevindingen

Naar aanleiding van de selectie van de casestudies kunnen enkele algemene bevindingen worden gemeld.

Zeldzaamheid integraal openbaar onderwijs

Bij de vorming van een representatieve steekproef van het primair onderwijsveld bleek de categorie integraal openbaar onderwijs zeldzaam en, waar bestaand, moeilijk bereid te vinden om deel te nemen aan de casestudies. Dit veelal wegens de transitie naar een andere bestuursvorm.

Bereidheid tot deelname verschillende doelgroepen

De bereidheid van bestuurders om over het onderwerp Goed Bestuur te spreken is groot gebleken. Ditzelfde geldt voor de voorzitters of leden van de raden van toezicht en stichtings-/verenigingsbesturen. Schoolleiders zijn deels telefonisch geïnterviewd en stonden over het algemeen positief tegenover de deelname aan deze fase van het project. Leerkrachten zijn door de bestuurders benaderd om deel te nemen, de bereidheid deel te nemen wisselde sterk bij de verschillende cases. Ouders bleken over de gehele linie moeilijk te bereiken en beperkt bereid te vinden om over het onderwerp Goed Bestuur te spreken.

4 Procedure

De selecteerde besturen zijn telefonisch benaderd. Vervolgens zijn de afspraken per email bevestigd. Hierbij is daarnaast verdere achtergrondinformatie over het project en de opzet van de casestudies verstrekt. De geselecteerde besturen is gevraagd ter voorbereiding op de gesprekken relevante documenten over de bestuursvorm en de werking daarvan te versturen. Hierbij ging het in de meeste gevallen om:

- het huidig strategisch beleidsplan;
- het managementstatuut;
- een recente managementrapportage;
- een verslag van een recente RvT/bestuursvergadering;
- het laatste jaarverslag;
- een beschrijvingen van de samenstelling van de RvT/het stichtings-/verenigingsbestuur;
- de profielen van de leden RvT/stichtings-/verenigingsbestuur.

De gesprekken zijn gevoerd op basis van een gespreksleidraad. Van de gesprekken zijn beknopte gespreksverslagen gemaakt.

Voorafgaand aan of tijdens het gesprek met de bestuurder(s) of algemeen directeur zijn afspraken gemaakt over de (telefonische) interviews met toezichthouders, schoolleiders, leerkrachten en (G)MR oudervertegenwoordigers.



Postbus 85.246, 3508 AE Utrecht
Varrolaan 60, 3584 BW Utrecht

Telefoon: 030 – 310 09 33

E-mail: info@poraad.nl

Website: www.poraad.nl