



Inspectie van het Onderwijs  
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap*

**DE KWALITEIT VAN HET  
BESTUURLIJK HANDELEN IN HET  
FUNDEREND ONDERWIJS**

Utrecht, april 2013



## Voorwoord

Besturen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun scholen. Die verantwoordelijkheid maken ze niet altijd waar. Goed bestuurlijk handelen is niet vanzelfsprekend en niet gegarandeerd. Falende besturen komen in alle sectoren van het onderwijs voor en veroorzaken maatschappelijk veel onrust. Dat is begrijpelijk, omdat falende besturen het onderwijs van soms grote groepen leerlingen of studenten in gevaar kunnen brengen. Dat gebeurt als besturen financieel hun zaken niet op orde hebben, maar ook als ze niet op de kwaliteit van hun scholen letten en niet ingrijpen als die achteruitgaat. Het komt nog te vaak voor dat de Inspectie van het Onderwijs eerder dan het bestuur in kwestie constateert dat scholen in een neerwaartse spiraal belanden en zwak of zeer zwak worden. Gelukkig zijn er ook veel besturen die hun oorspronkelijke financiële en personele taken adequaat vervullen en die bovendien steeds professioneler handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit.

Dit rapport beschrijft voorbeelden van besturen in verschillende stadia van professionalisering in het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs. Een gemeenschappelijk verbeterpunt is de kwaliteit van het intern toezicht, dat zich nu vaak te afhankelijk van de bestuurders opstelt en een te weinig kritische houding aanneemt. Een verbeterpunt voor bestuurders is het stellen van ambitieuze doelen voor hun scholen, die verdergaan dan wat de inspectie vraagt, en het consequent doorlopen van een volledige kwaliteitszorgcyclus. Hun activiteiten op dit gebied zijn nu vaak nog gefragmenteerd en daardoor minder effectief. Het voortgezet onderwijs loopt iets vooruit op de andere sectoren en grotere besturen doen het doorgaans wat beter dan eenpitters, maar over de hele linie is volop ruimte voor verbetering.

Vanaf 1 augustus 2013 zal de kwaliteit van het bestuurlijk handelen een regulier onderdeel zijn van het risicogerichte inspectietoezicht. Bij kwaliteitsproblemen op scholen kan de inspectie ook de kwaliteit van het bestuurlijk handelen onderzoeken. Dat gebeurt nu incidenteel al, maar de werkwijze op dit gebied wordt gesystematiseerd. Het verkennende onderzoek dat in dit rapport beschreven wordt vormt een basis voor de verdere ontwikkeling van het toezicht op dit specifieke terrein. Bovenal kan dit onderzoek besturen stimuleren kritisch naar hun eigen handelen te kijken en waar nodig verbeteringen door te voeren.

Drs. H.G.J.Steur, hoofdinspecteur



# INHOUD

Voorwoord 3  
Samenvatting 7

## **1 Inleiding 11**

- 1.1 Aanleiding tot het onderzoek en onderzoeksvragen 11
- 1.2 Gebruikte begrippen 13
- 1.3 Opzet van het onderzoek 14
- 1.4 Opbouw van het rapport 17
- 1.5 Leeswijzer 18

## **2 Achtergrond 19**

- 2.1 Algemene kenmerken van besturen in het funderend onderwijs 19
- 2.2 Bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs 21
- 2.3 Bestuurlijk handelen en onderwijskwaliteit 26
- 2.4 Samenvatting 27

## **3 Kwaliteit bestuurlijk handelen in het (speciaal) basisonderwijs 28**

- 3.1 Kwaliteit van het bestuurlijk handelen: oordelen op de indicatoren 28
- 3.2 Voorwaarden voor bestuurlijk handelen 29
- 3.3 Bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit 35
- 3.4 Kwaliteit bestuurlijk handelen en onderwijskwaliteit scholen 40
- 3.5 Conclusies 43

## **4 Kwaliteit bestuurlijk handelen in het voortgezet onderwijs 46**

- 4.1 Kwaliteit van het bestuurlijk handelen: oordelen op de indicatoren 46
- 4.2 Voorwaarden voor bestuurlijk handelen 47
- 4.3 Bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit 51
- 4.4 Kwaliteit bestuurlijk handelen en onderwijskwaliteit scholen 54
- 4.5 Conclusies en samenvatting 57

## **5 Kwaliteit bestuurlijk handelen in het (voortgezet) speciaal onderwijs 59**

- 5.1 Kwaliteit van het bestuurlijk handelen: oordelen op de indicatoren 59
- 5.2 Voorwaarden voor bestuurlijk handelen 60
- 5.3 Bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit 62
- 5.4 Kwaliteit bestuurlijk handelen en onderwijskwaliteit scholen 65
- 5.5 Conclusies en samenvatting 66

## **6 Verschillen tussen sectoren en sterke en zwakke punten 68**

- 6.1 Stand van zaken bestuurlijk handelen 68
- 6.2 Bestuurlijke grootte 69
- 6.3 Onderwijskwaliteit 69
- 6.4 Sectoroverstijgende sterke en zwakke punten 70
- 6.5 Conclusies 71

## **7 Conclusies 73**

- 7.1 Resultaten per onderzoeksvraag 73
- 7.2 Beperkingen en suggesties voor verder onderzoek 77

BIJLAGE(N)

- I Kader voor het onderzoeken van bestuurlijk handelen 81
- II Aandachtspunten voorwaarden bestuurlijk handelen 82
- III Aandachtspunten bestuurlijk handelen onderwijskwaliteit 84

## Samenvatting

### *Aanleiding tot het onderzoek*

Sinds de invoering van het risicogerichte toezicht stelt de Inspectie van het Onderwijs de schoolbesturen in het funderend onderwijs nadrukkelijker dan voorheen verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit van hun scholen. Vanuit het perspectief van leerlingen is een goed bestuur van essentieel belang als de kwaliteit van de school achteruitgaat of tekortschiet. Ervaringen uit het toezicht maken duidelijk dat het ene bestuur er veel beter dan het andere in slaagt de kwaliteit van de scholen te bewaken en op peil te houden of te brengen. Om meer greep te krijgen op deze verschillen tussen besturen heeft de inspectie in het voorjaar van 2012 de kwaliteit van het bestuurlijk handelen verkennend onderzocht bij groepen besturen die variëren in onderwijskwaliteit.

### *Onderzochte groep besturen en onderzoeksprocedure*

- Voor het onderzoek zijn vier groepen besturen geselecteerd: besturen die de afgelopen jaren geen zwakke of zeer zwakke scholen hadden, besturen die ze wel hadden maar ze wisten te verbeteren, besturen waar de onderwijskwaliteit afnam en die met zwakke of zeer zwakke scholen te maken kregen en ten slotte besturen die al langere tijd zwakke of zeer zwakke scholen hebben.
- In totaal zijn 44 besturen, ongeveer evenveel eenpitters als meerpitters, onderzocht uit het basisonderwijs (zestien besturen), het speciaal basisonderwijs (acht besturen), het voortgezet onderwijs (zestien besturen) en het (voortgezet) speciaal onderwijs (vier besturen).
- Per bestuur spraken inspecteurs met bestuurders, interne toezichthouders, vertegenwoordigers van de medezeggenschapsraad en schoolleiders.
- Centraal in de gesprekken stonden vijf indicatoren rond voorwaarden voor bestuurlijk handelen (inrichting bevoegd gezag, taakverdeling, beleid, inrichting intern toezicht en functioneren intern toezicht) en vijf indicatoren die betrekking hebben op bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit (zicht op kwaliteit, evaluatie en analyse, planmatig verbeteren, borgen en verantwoording afleggen). De financiële kant bleef in dit onderzoek buiten beschouwing.

### *Representativiteit van de gegevens*

De 44 besturen vormen geen representatieve steekproef van alle besturen uit het funderend onderwijs. De gegevens maken duidelijk hoe groot de verschillen tussen besturen zijn, maar ook dat er veel overeenkomstige sterke en zwakke punten zijn.

### *Voorwaarden voor bestuurlijk handelen*

Bij de meeste onderzochte besturen is het bevoegd gezag op hoofdlijnen voldoende ingericht, zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar behoren verdeeld en is er op zijn minst enig beleid op bestuursniveau ten aanzien van de onderwijskwaliteit ontwikkeld.

Zwakke punten in alle onderzochte sectoren zijn de inrichting en het functioneren van het intern toezicht. Vaak ontbreekt een toezichtkader dat het handelen van het intern toezicht stuurt. In een toezichtkader zijn de onderwerpen waar men zich mee bezig wil houden en de manier waarop men dat wil doen beschreven. Ook is vaak niet vastgelegd op welke punten men de bestuurders wil beoordelen en wat aanvaardbaar dan wel onaanvaardbaar gedrag is. Een jaarlijkse beoordeling van de bestuurder door de toezichthouder is niet vanzelfsprekend. Toezichthouders denken

met bestuurders mee in plaats van kritisch tegenover hen te staan en verlaten zich te eenzijdig op informatie die van de bestuurders afkomstig is. Toezichthouders die onafhankelijk opereren, zonder bestuurders vergaderen, zelf gesprekspartners uit de organisatie uitnodigen en op werkbezoek gaan bij scholen, zijn eerder uitzondering dan regel. Dat kan samenhangen met het feit dat veel toezichthouders tot voor kort in de rol van algemeen bestuurder zaten: men moet in veel gevallen waarschijnlijk nog wennen aan de nieuwe rol. Dat leidt er momenteel echter wel toe dat in veel besturen geen adequate tegenmacht aanwezig is voor bestuurders.

#### *Bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit*

Er zijn maar weinig besturen die een volledige kwaliteitscyclus doorlopen. Besturen hebben doorgaans wel enig zicht op de kwaliteit van hun scholen (in ieder geval wat de prestaties van leerlingen betreft), ze evalueren die kwaliteit en voeren verbeteringen door. Besturen in het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs missen de duidelijke benchmarks die er in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs wel zijn. Daardoor is meer creativiteit nodig om de eigen kwaliteit te evalueren en die creativiteit is niet in elk bestuur aanwezig. Borging van kwaliteit en verantwoording naar buiten zijn in het algemeen de zwakkere punten. Bij borging gaat het om het vastleggen van afspraken en procedures binnen scholen en om het controleren daarvan. Bij de verantwoording blijkt informatie in formele documenten van een te hoog aggregatieniveau. Scholen (afdelingen, vestigingen) zijn dan niet herkenbaar, terwijl dat voor leerlingen, ouders en anderen nu juist de relevante eenheden zijn. Ook kunnen bestuurders meer werk maken van het bespreken van kwaliteitsgegevens met stakeholders in en om de school, zoals ouders.

Besturen hebben hun eigen kwaliteitszorg dus niet altijd op orde, maar ook de kwaliteitszorg op hun scholen is vaak onvoldoende ontwikkeld (zie o.a. Inspectie van het Onderwijs, 2012). Dat vergroot het risico dat zowel scholen als besturen niet op tijd opmerken dat de kwaliteit achteruitgaat of onvoldoende verbetert, met alle gevolgen van dien voor de leerlingen.

#### *Bestuurlijke grootte*

In het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs zijn de grotere besturen, de meerpitters, wat positiever beoordeeld dan de eenpitters, zowel op de voorwaarden voor bestuurlijk handelen als op het handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit. In het speciaal basisonderwijs is de situatie omgekeerd: hier zijn de eenpitters positiever beoordeeld dan de meerpitters, vooral waar het gaat om het handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit. Mogelijk sneeuwen de scholen voor speciaal basisonderwijs enigszins onder in de grotere besturen, die overwegend reguliere basisscholen onder hun hoede hebben. In het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn te weinig besturen onderzocht om een onderscheid tussen eenpitters en meerpitters te kunnen maken.

#### *Verschillen tussen sectoren*

De onderzochte besturen uit het voortgezet onderwijs zijn in het algemeen wat verder ontwikkeld dan de besturen uit de andere onderzochte sectoren. De verschillen tussen besturen binnen de sectoren zijn zeer groot. Dat geldt ook voor het voortgezet onderwijs. Ook daar komen dus nog besturen voor die op veel indicatoren niet als voldoende beoordeeld konden worden.

#### *Relatie met onderwijskwaliteit*

De besturen die er recent in slaagden zwakke en zeer zwakke scholen te verbeteren, halen een hogere beoordeling op de kwaliteit van het bestuurlijk handelen dan de overige groepen besturen. Ze worden gevolgd door de besturen die over langere tijd de onderwijskwaliteit van hun scholen stabiel voldoende wisten te houden. Deze



twee groepen besturen beschrijven dat ze opbrengstgericht werken en ambitieuzer zijn geworden. Ze nemen signalen van eventuele problemen serieus en hebben veel contact met de scholen. Ze geven scholen feedback en grijpen in als er iets misgaat, bijvoorbeeld als personeelsleden slecht functioneren. Ook zorgen ze ervoor dat ze goede informatie van de scholen krijgen.

De besturen waar de onderwijskwaliteit de afgelopen jaren terugliep of langere tijd ongunstig was, komen minder positief naar voren op indicatoren van bestuurlijk handelen. Zelf zeggen ze dat ze aanvankelijk onvoldoende oog hadden voor dalende prestaties van leerlingen of soms zagen ze die daling wel, maar vonden dat geen probleem. Er was onvoldoende kennis over onderwijs in het bestuur aanwezig, waardoor een goede aansturing erbij inschoot. Op de scholen heerste een onprofessionele familiecultuur die soms lastig te veranderen was. De besturen met een stabiel ongunstige onderwijskwaliteit noemen daarnaast ook nog conflicten, financiële problemen en fusies als aanvullende complicerende factoren.

Er lijkt sprake van een relatie tussen de kwaliteit van het bestuurlijk handelen en de onderwijskwaliteit van de scholen. De onderzochte aantallen besturen zijn echter te gering en de verschillen in beoordelingen zijn te klein om vergaande conclusies te trekken.

#### *Verder onderzoek en ontwikkeling van het toezicht op bestuurlijk handelen*

Er is landelijk geen goed beeld van de kwaliteit van bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs. Dit verkennende onderzoek kan daar, door de kleinschalige opzet, ook niet in voorzien. Er is de afgelopen jaren her en der wel onderzoek gedaan, maar dat beperkt zich grotendeels tot het basisonderwijs en door de soms zeer slechte respons is onvoldoende sprake van representatieve inzichten. Sectoren zelf zouden hier verandering in kunnen brengen door monitoronderzoek te starten dan wel vol te houden en door besturen krachtig te stimuleren aan dit onderzoek mee te doen. Nu ontstaat door (ernstige) incidenten soms te gemakkelijk het beeld dat er met besturen over de hele linie van alles aan de hand is en zijn er te weinig betrouwbare gegevens die het tegendeel kunnen aantonen.

De inspectie is bezig met de verdere ontwikkeling van het toezicht op bestuurlijk handelen, waar zowel het handelen ten aanzien van onderwijskwaliteit als ten aanzien van financiën in betrokken worden. Een eerste doel van het toezichtkader is het systematiseren van het risicogerichte toezicht op bestuurlijk handelen, een tweede doel is elementen van dit kader te gebruiken in onderzoek bij representatieve steekproeven van besturen. Vanaf 1 augustus 2013 wordt een start gemaakt met het verwerkkelijken van deze doelen. De komende jaren zal de kennis over de kwaliteit van bestuurlijk handelen dan ook kunnen toenemen en zich kunnen verdiepen.



# 1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding voor het onderzoek naar de kwaliteit van het bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs en de onderzoeksvraag die centraal staat (1.1). Vervolgens worden de belangrijkste gebruikte begrippen (1.2) toegelicht, evenals de opzet van het onderzoek (1.3) en de opbouw van het rapport (1.4).

Sinds enkele jaren kent de inspectie het themagebied 'De kwaliteit van het bestuurlijk handelen' (Inspectie van het Onderwijs, 2010a). Inspectieactiviteiten gericht op besturen komen hierin samen. Doel van het themagebied is vanuit een sectoroverstijgende benadering het toezicht op de kwaliteit van het bestuurlijk handelen verder te ontwikkelen, als onderdeel van het risicogerichte toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en de naleving van wet- en regelgeving. Een tweede doel van het themagebied is het rapporteren op stelselniveau over de kwaliteit van het bestuurlijk handelen. Dit verkennende onderzoek levert een bijdrage aan dat tweede doel.

## 1.1 Aanleiding tot het onderzoek en onderzoeksvragen

De inspectie heeft de afgelopen jaren veel tijd en aandacht besteed aan de zwakke en zeer zwakke scholen in het funderend onderwijs, ofwel het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs. Sinds de invoering van het risicogerichte toezicht stelt de inspectie de schoolbesturen nadrukkelijker verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit van hun scholen. Als een school zwak of zeer zwak is, moet het bestuur ervoor zorgen dat deze zo snel mogelijk verbetert.

Ervaringen uit het inspectietoezicht maken duidelijk dat onvoldoende kwaliteit van bestuurlijk handelen een oorzaak kan zijn van onvoldoende kwaliteit van scholen, maar vaak ook een belangrijke belemmering is voor de kwaliteitsverbetering. Het bestuurlijk handelen is daarom een doorslaggevende factor in het kwaliteitstoezicht van de inspectie. De verschillen tussen besturen ten aanzien van de onderwijskwaliteit springen steeds sterker in het oog: er zijn besturen die jaren achtereen geen zwakke of zeer zwakke scholen hebben en er zijn besturen met voortdurend zwakke of zeer zwakke scholen (waarbij soms, als de ene school verbeterd is, een andere weer zwak wordt). Veel besturen bevinden zich tussen deze twee uitersten in. Om meer helderheid te krijgen over de kenmerken van bestuurlijk handelen die tot deze verschillen leiden, is dit verkennende onderzoek gestart. De centrale onderzoeksvraag luidt:

*Hangen kenmerken van het bestuurlijk handelen samen met de onderwijskwaliteit van scholen?*

Deze onderzoeksvraag is in vier deelvragen opgesplitst:

- Wat is de stand van zaken met betrekking tot de voorwaarden voor bestuurlijk handelen en het bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit?
- Verschillen kleine besturen (eenpitters) van grotere besturen (meerpitters) in de kwaliteit van het bestuurlijk handelen?
- Verschillen besturen met een verschillende onderwijskwaliteit van hun scholen in de kwaliteit van het bestuurlijk handelen?

- Verschillen besturen uit verschillende sectoren in de kwaliteit van het bestuurlijk handelen?

Het onderzoek heeft, zoals ook al hierboven vermeld, een duidelijk exploratief karakter. Hoofddoel is het verkennen van de verschillen tussen besturen en het zoeken naar oorzaken van die verschillen. Een bijkomend doel voor de inspectie is het uitproberen van een voorlopig toezichtkader voor het toezicht op de kwaliteit van het bestuurlijk handelen.

#### *Besturen en onderwijskwaliteit*

Het bevoegd gezag is volgens artikel 10 van de Wet op het primair onderwijs (WPO), artikel 23a van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en artikel 19 van de Wet op de expertisecentra (WEC) verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Volgens de wet (artikel 17a WPO, 24d WVO en 28g WEC) omvat deze zorgplicht ook de zorg voor een goed bestuurde school met een scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop, en met een rechtmatig bestuur en beheer. De wijze waarop besturen hun inrichting willen regelen is vrij, maar de sectorwetgeving schrijft wel voor over welke bevoegdheden de intern toezichthouder minimaal moet beschikken. Ook is bepaald dat het bevoegd gezag jaarlijks moet verantwoorden of er sprake is van navolging van een (onderschreven) sectorcode. Als dat niet zo is, moeten de afwijkingen van die code verantwoord worden.

Vanuit het perspectief van goed onderwijs voor leerlingen is een goed bestuur altijd van belang, maar zeker als de kwaliteit van de school achteruitgaat of tekortschiet (tabel 1.1a).

Tabel 1.1a Kwaliteit van school en schoolbestuur

	<b>Voldoende functionerend bestuur</b>	<b>Onvoldoende functionerend bestuur</b>
<b>Voldoende functionerende school</b>	<b>A ++</b>	<b>B +-</b>
<b>Onvoldoende functionerende school</b>	<b>C -+</b>	<b>D --</b>

Voor leerlingen is situatie A het meest gunstig: zowel de school als het bestuur functioneren voldoende. Gaat de school achteruit, dan zal het bestuur dat merken en actie ondernemen. Leerlingen in situatie B zijn ook goed af maar ze lopen een zeker risico: als de school achteruitgaat, grijpt het bestuur misschien niet in. Het bestuur is van groot belang in de situaties C en D. Leerlingen in situatie C zijn van het bestuur afhankelijk om in een betere situatie terecht te komen. Als het bestuur naar behoren functioneert, neemt het de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs serieus en worden zo snel mogelijk maatregelen genomen om de kwaliteit te bewaken en te verbeteren. Leerlingen in situatie D zijn het slechtst af: hun school functioneert niet goed, maar het bestuur ook niet. Het bestuur signaleert de problemen niet of grijpt niet adequaat in. Dit is de situatie die de inspectie zeker in het recente verleden vaak aantrof bij zwakke en zeer zwakke scholen.

Binnen het bevoegd gezag moeten bestuur en intern toezicht gescheiden zijn. Het intern toezicht is het meest van belang in de situaties B en vooral D. Als de bestuurders het laten afweten, moet het intern toezicht hen daarop aanspreken en veranderingen afdwingen. Gebeurt dat niet, dan zullen leerlingen in situatie D daar onder lijden omdat noch de school, noch de bestuurders en de interne toezichthouders hun belangen voldoende behartigen.

## 1.2 Gebruikte begrippen

### *Bestuurlijk handelen*

Onder bestuurlijk handelen verstaat de inspectie het handelen van bestuur als intern toezicht. Door te spreken over bestuurlijk handelen wordt duidelijk dat het de inspectie niet gaat om specifieke personen, bestuurlijke constructies of de papieren werkelijkheid van statuten en reglementen, maar om feitelijke gedragingen.

### *Onderwijskwaliteit*

De onderwijskwaliteit van scholen wordt in dit onderzoek gedefinieerd als het toezichtarrangement dat de inspectie aan een school verleent, dus de kwalificatie basistoezicht, zwakke school of zeer zwakke school.

### *Bevoegd gezag, bestuur en intern toezicht (conform de sectorwetgeving WPO, WVO en WEC)*

Scholen vallen onder een rechtspersoon (zoals een stichting, vereniging, college van burgemeester en wethouders, bestuurscommissie), die een school of scholen in stand houdt.

- De rechtspersoon (bestuur én intern toezicht) is het bevoegd gezag.
- De rechtspersoon wordt doorgaans vertegenwoordigd door het (college van) bestuur, zoals dit in de statuten is geregeld en is omschreven in het register van de Kamer van Koophandel.
- De inspectie spreekt het (college van) bestuur aan op het bestuurlijk handelen van de rechtspersoon, dat wil zeggen het handelen van het bestuur én het voldoen aan de wettelijke taakomschrijving door de intern toezichthouder.

Doorgaans wordt gesproken over schoolbesturen. Dit rapport sluit daar om pragmatische redenen bij aan. Waar dat van toepassing is, wordt in de tekst expliciet onderscheid gemaakt tussen bestuur en intern toezicht.

### *Kwaliteit van bestuurlijk handelen*

De inspectie heeft ten behoeve van dit onderzoek een voorlopig kader ontwikkeld om bestuurlijk handelen in beeld te brengen (zie bijlage 1). Het voorlopige kader is buiten het bestek van dit onderzoek ook een basis voor de verdere uitwerking en validering van het toezicht op bestuurlijk handelen. Het kader berust op vier pijlers:

- de wetgeving op het gebied van besturen in het onderwijs (Wet goed onderwijs, goed bestuur en relevante artikelen uit de sectorale wetten);
- de sectorcodes voor goed bestuur van de PO-Raad en de VO-raad;
- onderzoeksliteratuur (onder meer Hooge en Honingh, 2011; Van Kessel en Hovius, 2011; Janssens en Noorlander, 2010; Blokdijk en Goodijk, 2012);
- ervaringen uit het toezicht, met name bij besturen van zwakke en zeer zwakke scholen.

Het beoordelen van de kwaliteit van bestuurlijk handelen veronderstelt een zekere normering. Ook daarvoor grijpt de inspectie terug op de bovengenoemde pijlers.

Het voorlopige kader bestaat uit vier hoofdgroepen van indicatoren:

- voorwaarden voor bestuurlijk handelen;
- bestuurlijk handelen ten aanzien van onderwijskwaliteit;
- bestuurlijk handelen ten aanzien van financiën;
- resultaten van bestuurlijk handelen.

In dit onderzoek zijn de voorwaarden voor bestuurlijk handelen en het bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit van scholen onderzocht bij besturen die verschillen in onderwijskwaliteit (zie verder paragraaf 1.3). Het handelen ten aanzien van financiën bleef om pragmatische redenen (beschikbare capaciteit) buiten beschouwing, maar zal in toekomstig onderzoek integraal worden meegenomen.

### 1.3 Opzet van het onderzoek

Het meeste onderzoek naar besturen is inventariserend van aard en beperkt zich daarnaast hoofdzakelijk tot het basisonderwijs. Verbanden tussen bestuurlijk handelen en de kwaliteit van scholen worden vooralsnog zelden gelegd. Gegevens berusten doorgaans op zelfrapportages door besturen in vragenlijsten (Turkenburg, 2008, 2011; Hofman, Van Leer, De Boom en Hofman, 2010; Hooge en Honingh, 2011; Honingh en Hooge, 2012). De responspercentages zijn laag (soms minder dan 30 procent) en grotere besturen zijn vaak oververtegenwoordigd. Resultaten zijn hierdoor niet goed te generaliseren (zie ook hoofdstuk 2).

#### *Selectie van besturen*

In dit onderzoek is er daarom voor gekozen om de onderwijskwaliteit van scholen centraal te stellen. Van daaruit zijn besturen geselecteerd, waarbij net zoveel eenpitters als meerpitters zijn gekozen. Verder is gekozen voor een kwalitatieve aanpak (case studies en gegevensverzameling door gesprekken en documentenanalyse). Er is dus geen sprake van representatieve steekproeven per sector. De resultaten geven vooral een beeld van de zeer grote verscheidenheid in bestuurlijk handelen. Omdat de besturen in de diverse sectoren op vergelijkbare wijze zijn geselecteerd, zijn (met de nodige voorzichtigheid vanwege de kleine aantallen) vergelijkingen tussen sectoren wel mogelijk.

Het onderzoek heeft betrekking op de (deel)sectoren van het funderend onderwijs: basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs. Naar het speciaal basisonderwijs is apart gekeken, hoewel het formeel samen met het basisonderwijs tot dezelfde sector, het primair onderwijs, behoort. De reden hiervoor is dat het speciaal basisonderwijs al langere tijd relatief veel zwakke en zeer zwakke scholen kent, veel meer dan het basisonderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2009, 2010b, 2011). Zo was in 2011 nog 5,7 procent van de basisscholen zwak of zeer zwak tegen 25,2 procent van de scholen voor speciaal basisonderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2011).

De inspectie heeft begin 2012 per bestuur bepaald welke kwaliteit de school of scholen hadden in de periode van 1 september 2009 tot 1 september 2011. Voor het basisonderwijs is gekeken naar de periode van 1 september 2008 tot 1 september 2011, omdat de beoordelingssystematiek noch de wijze van gegevensregistratie in die periode veranderd zijn; bij de andere sectoren was dat wel het geval. Zo geldt voor het voortgezet onderwijs bijvoorbeeld dat tot 2009 toezichtarrangementen werden verstrekt aan scholen, niet aan afzonderlijke afdelingen van scholen. Vervolgens zijn de besturen in vier groepen verdeeld (tabel 1.3a).

Per groep zijn vervolgens willekeurig eenpitters en meerpitters geselecteerd. Er is alleen gelet op enige spreiding over het land, enige spreiding naar denominatie en enige spreiding over onderwijssoorten in het voortgezet onderwijs. Een eenpitter is gedefinieerd als een bestuur dat slechts één brin-nummer onder zich heeft. In het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs gaat het dan meestal om een bestuur met één school, in het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs

kunnen meerdere afdelingen of vestigingen onder eenzelfde brin-nummer vallen. De grens voor een eenpitter is in dat geval gesteld op maximaal vijf afdelingen of vestigingen.

Tabel 1.3a Groepen besturen in het onderzoek

a	Afnemende kwaliteit	Besturen die op de eerste peildatum geen zwakke of zeer zwakke scholen hadden, maar op de laatste peildatum wel
b	Toenemende kwaliteit	Besturen die op de eerste peildatum zwakke of zeer zwakke scholen hadden, maar ze verbeterden en die op de laatste peildatum ook geen nieuwe zwakke of zeer zwakke scholen hadden gekregen
c	Stabiel ongunstige kwaliteit	Besturen die zowel op de eerste als op de tweede peildatum zwakke of zeer zwakke scholen hadden
d	Stabiel gunstige kwaliteit	Besturen die op geen van beide peildata zwakke of zeer zwakke scholen hadden

#### *Respons en omvang onderzoeksgroep*

Het was de bedoeling om in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs per sector zestien besturen te onderzoeken, in het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs acht. Het totaal aantal besturen zou dan 48 zijn. Uiteindelijk zijn 44 besturen onderzocht in de periode mei-september 2012 (tabel 1.3b).

Tabel 1.3b Aantallen besturen in het onderzoek (n=44), naar bestuurlijke grootte en typering kwaliteit bestuur, per sector

	Bestuurlijke grootte	Typering kwaliteit bestuur*				Totaal
		a	b	c	d	
Basisonderwijs	Eenpitter	2	2	1	2	7
	Meerpitter	2	2	3	2	9
Speciaal basisonderwijs	Eenpitter	1	1	1	1	4
	Meerpitter	1	1	1	1	4
Voortgezet onderwijs	Eenpitter	1	2	2	3	8
	Meerpitter	2	2	2	2	8
(voortgezet) speciaal onderwijs	Eenpitter	-	-	-	1	1
	Meerpitter	-	1	1	1	3
<b>Totaal</b>		<b>9</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>44</b>

\*typering bestuur: a=afnemende kwaliteit, b=toenemende kwaliteit, c=stabiel ongunstig, d=stabiel gunstig

De onderzochte groep besturen wijkt licht af van de geplande onderzoeksgroep:

- Bij het basisonderwijs bleek een van de eenpitters inmiddels gefuseerd te zijn met een groter bestuur, waarop dat nieuwe bestuur in het onderzoek is betrokken.
- Bij het voortgezet onderwijs viel een van de geselecteerde eenpitters in groep a af en is uiteindelijk een eenpitter in groep d toegevoegd.
- Bij het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn vier besturen geselecteerd. In enkele groepen waren geen besturen voorhanden (bijvoorbeeld geen eenpitters in groep b en c).

Bijna alle besturen waren direct bereid om mee te werken aan het onderzoek. Sporadisch waren er omstandigheden die dat bemoeilijkten, zoals ziekte van een

bestuurder of problemen om binnen de onderzoeksperiode tot een afspraak te komen. In die gevallen heeft de inspectie andere, vergelijkbare besturen benaderd.

Een deel van de besturen van basisscholen maakte ook deel uit van de onderzoeksgroep voor een regionale studie in de drie noordelijke provincies. Sommige voorbeelden die in dit rapport beschreven zijn, komen daardoor ook voor in het rapport over die studie (Inspectie van het Onderwijs, 2013).

#### *Onderzoeksprocedure per bestuur*

##### Analyse van documenten

Voorafgaand aan de gesprekken is besturen gevraagd bestuurlijke documenten toe te sturen, voorzover deze nog niet bij de inspectie in bezit waren of via een website verkregen konden worden. De inspecteurs hebben de documenten gebruikt om zich voor te bereiden op de gesprekken. Vooral bestuurlijke jaarverslagen, meerjarenbeleidsplannen, strategische beleidsplannen, jaarplannen en uitvoeringsplannen, (management)statuten en reglementen zijn bekeken. Daarnaast waren bij sommige besturen visiedocumenten voorhanden, managementrapportages, nieuwsbrieven, beleidsplannen op personeel terrein, enquêtes onder ouders en personeelsleden, notulen van bestuursvergaderingen of gegevens uit Vensters voor Verantwoording. In een enkel geval was een verslag van de interne toezichthouders of de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad beschikbaar.

##### Gesprekken

Aan het onderzoek werkten 28 ervaren inspecteurs mee, die individueel of in tweetallen besturen onderzochten. Zij voerden gesprekken aan de hand van een voorgestructureerde gespreksleidraad. Deze gesprekken namen doorgaans drie kwartier tot anderhalf uur per persoon in beslag. Per bestuur scoorden de inspecteurs na afloop van de gesprekken indicatoren en aandachtspunten aan de hand van alle verzamelde informatie; ook hebben zij hun oordelen schriftelijk toegelicht. De beoordelingen zijn alleen voor dit onderzoek gebruikt en spelen geen rol in het toezicht.

Per bestuur is met verschillende personen gesproken:

- een bestuurder;
- een vertegenwoordiger van het intern toezicht van het bestuur;
- een vertegenwoordiger van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad, doorgaans de voorzitter;
- een of twee schoolleiders. Bij de meerpartijbesturen uit de groepen a en c zijn twee schoolleiders benaderd: een van een school met basistoezicht en een van een school die zwak of zeer zwak is.

In de meeste gevallen lukte het om met alle gevraagde personen een gesprek te hebben; een enkele keer was het niet mogelijk om een afspraak te plannen. In sommige gevallen zijn daarom telefoongesprekken gevoerd.

#### *Onderzochte indicatoren*

Centraal in de gesprekken stonden voorwaarden voor bestuurlijk handelen en bestuurlijk handelen ten aanzien van onderwijskwaliteit (de blokken A en B uit het kader, zie bijlage I). De resultaten van bestuurlijk handelen (blok D) zijn benut om de besturen te selecteren en zijn daarom niet opnieuw in kaart gebracht. De financiële kant van bestuurlijk handelen (blok C) is om praktische redenen (de tijdsplanning van het onderzoek en de beschikbaarheid van de benodigde expertise)



buiten beschouwing gebleven. Bij eventueel vervolgonderzoek zullen besturen wel integraal onderzocht worden.

De voorwaarden voor bestuurlijk handelen zijn als volgt geformuleerd:

- het bevoegd gezag is feitelijk ingericht/georganiseerd;
- taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn verdeeld;
- het bestuur heeft beleid ontwikkeld ten aanzien van de onderwijskwaliteit;
- het intern toezicht is feitelijk ingericht/georganiseerd;
- het intern toezicht functioneert naar behoren.

Bij het bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit gaat het om de volgende indicatoren:

- het bestuur heeft zicht op de kwaliteit van scholen;
- het bestuur evalueert en analyseert de kwaliteit van scholen;
- het bestuur werkt planmatig aan behoud en verbetering van de kwaliteit van scholen;
- het bestuur borgt de kwaliteit van scholen;
- het bestuur verantwoordt zich over de kwaliteit van scholen.

Per indicator is aan de hand van aandachtspunten met de betrokkenen gesproken. De aandachtspunten zijn ontleend aan wetenschappelijke literatuur over besturen (zie hoofdstuk 2), wetgeving (Wet goed onderwijs, goed bestuur; Wet op het primair onderwijs, Wet op het voortgezet onderwijs, Wet op de expertisecentra) en de sectorcodes (PO-Raad, 2010; VO-raad, 2011).

Verder is alle besturen met zwakke of zeer zwakke scholen gevraagd hoe het komt dat hun scholen deze oordelen van de inspectie hebben gekregen en of dit (achteraf gezien) te voorkomen was geweest. De besturen die scholen verbeterd hebben, is gevraagd hoe die verbetering tot stand is gekomen. Besturen die nooit zwakke of zeer zwakke scholen hadden is gevraagd hoe ze dat hebben weten te voorkomen.

#### *Analyses*

Gezien de aard van de gegevens zijn de analyses voornamelijk beschrijvend en kwalitatief (naast frequenties en kruistabellen). De tien indicatoren van bestuurlijk handelen vormen een betrouwbare schaal (coëfficiënt alpha .82). De subschalen zitten daar iets onder (voorwaarden bestuurlijk handelen .65 en bestuurlijk handelen ten aanzien van onderwijskwaliteit .81). Als de grens op .70 wordt gelegd, is de betrouwbaarheid van de eerste subschaal iets aan de lage kant. De voorwaarden voor bestuurlijk handelen en het bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit hangen met elkaar samen (significante correlatie van .55).

## **1.4 Opbouw van het rapport**

Hoofdstuk 2 schetst de context waarin basisscholen en hun besturen zich sinds 2008 hebben ontwikkeld. Hoofdstuk 3 beschrijft de resultaten uit de case studies in het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs, hoofdstuk 4 betreft het voortgezet onderwijs en hoofdstuk 5 het (voortgezet) speciaal onderwijs. Hoofdstuk 6 gaat in op de verschillen en overeenkomsten tussen besturen uit verschillende sectoren. Hoofdstuk 7 geeft de belangrijkste conclusies weer.

## **1.5 Leeswijzer**

De resultaten zijn omwille van de herkenbaarheid voor besturen beschreven per sector in de hoofdstukken 3, 4 en 5. Ieder hoofdstuk is zelfstandig te lezen. De lezers die vooral geïnteresseerd zijn in de grote lijnen en de overeenkomsten en verschillen tussen sectoren, kunnen kennis nemen van de korte samenvattingen in de hoofdstukken 3, 4 en 5 en vinden de relevante informatie verder vooral in de hoofdstukken 6 en 7.

## 2 Achtergrond

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van beschikbare onderzoeksgegevens op het gebied van besturen in het funderend onderwijs. Allereerst worden enkele algemene kenmerken van besturen beschreven (2.1), daarna komt het functioneren van bestuurders en interne toezichthouders aan de orde (2.2) en ten slotte wordt kort stilgestaan bij de relatie tussen kwaliteit van bestuurlijk handelen en onderwijskwaliteit (2.3). Het hoofdstuk besluit met een samenvatting (2.4).

### *Beperkingen in de beschikbare onderzoeksgegevens*

Er is niet veel representatief wetenschappelijk onderzoek beschikbaar, wat een probleem vormt bij het beschrijven van de ontwikkeling van besturen in het funderend onderwijs. Bovendien betreft het merendeel van het onderzoek het basisonderwijs. Het speciaal basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en zeker het (voortgezet) speciaal onderwijs komen nauwelijks naar voren in wetenschappelijk onderzoek en monitoronderzoeken (zoals in het basisonderwijs) vinden daar niet systematisch plaats. Verder maakt het type onderzoek het lastig om duidelijke uitspraken te doen over de stand van zaken.

- Recente onderzoeken die de voortgang in ontwikkeling in het basisonderwijs in beeld brengen (Honingh en Hooge, 2012; Hofman, Van Leer, De Boom en Hofman, 2012) berusten allemaal op zelfrapportages door besturen, waarbij steeds de grotere besturen oververtegenwoordigd zijn terwijl de eenpitters ondervertegenwoordigd zijn.
- De responspercentages in de bovengenoemde onderzoeken liggen onder de 30 procent en sommig onderzoek zit daar zelfs nog ruim onder. Kemper, Van den Berg en Vrielink (2012) noemen een respons bij schoolbestuurders van 10 procent; ook Blokdijk en Goodijk (2012) blijven bij zulke percentages steken wat het basisonderwijs betreft en halen in het voortgezet onderwijs slechts een respons van 24 procent.
- Sommige op zich goede onderzoeken die ook het voortgezet onderwijs omvatten zijn al enkele jaren oud (Turkenburg, 2008). Dat is gezien de snelle ontwikkelingen op bestuurlijk terrein van de laatste jaren een probleem.

De beschikbare onderzoeksresultaten die hierna beschreven worden, betreffen vooral het basisonderwijs en geven dus geenszins een volledig of betrouwbaar beeld van de stand van zaken rond besturen in het funderend onderwijs. Bij gebrek aan betere gegevens komen ze in dit hoofdstuk met de nodige slagen om de arm wel aan de orde.

### 2.1 Algemene kenmerken van besturen in het funderend onderwijs

#### *Aantal besturen en omvang van besturen*

Het aantal besturen in het funderend onderwijs is sinds 2000 aanzienlijk teruggelopen, vooral in het basisonderwijs (OCW, 2012; tabel 2.1a). Het aantal scholen daalde ook, maar veel minder sterk. Er is dus sprake van een proces van bestuurlijke schaalvergroting.

Tabel 2.1a Aantallen besturen funderend onderwijs 2000 en 2011, per sector

	2000	2011
Basisonderwijs	1.672	874
Basisonderwijs + speciaal basisonderwijs	67	118
Basisonderwijs + speciaal basisonderwijs + (voortgezet) speciaal onderwijs	19	34
Basisonderwijs + speciaal basisonderwijs + (voortgezet) speciaal onderwijs + voortgezet onderwijs	36	8
Basisonderwijs + speciaal basisonderwijs + voortgezet onderwijs	38	12
Basisonderwijs + voortgezet onderwijs	22	10
(Voortgezet) speciaal onderwijs	119	74
Voortgezet onderwijs	316	274
Voortgezet onderwijs + mbo	28	25
Totaal	2.317	1.429

Bron: OCW, 2012

Door de schaalvergroting daalde het aantal eenpitters, de besturen met slechts één school onder zich. Eenpitters komen in het basisonderwijs nog veel voor, in het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs minder (Inspectie van het Onderwijs, 2012; tabel 2.1b).

Tabel 2.1b Besturen funderend onderwijs naar omvang, in percentages per sector

Aantal scholen per bestuur	Basisonderwijs	Voortgezet onderwijs	(Voortgezet) speciaal onderwijs
1	43	13	9
2-5	17	38	67
6-10	15	29	14
11-20	18	13	10
21 en meer	7	7	-
	100	100	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012 (OV)

### Bestuurders

Met de schaalvergroting en de veranderende positie van besturen is ook het type bestuurder aan het veranderen. Uit de Monitor Goed Bestuur primair onderwijs 2010-2012 blijkt dat het aantal vrijwilligersbesturen in hoog tempo afneemt. Er zijn steeds meer besturen zonder ouders als bestuursleden: in 2011 heeft 60 procent van de besturen geen ouders meer als lid, in 2010 betrof dit nog 42 procent.

Bestuurders van basisscholen zijn vaker relatief hoogopgeleid: in 2011 heeft 89 procent minimaal hbo-niveau, in 2010 was dat percentage nog 81. Zeker bestuurders van meerpitters zijn vaak hoogopgeleid (96 procent heeft minimaal hbo). Bij eenpitters is het opleidingsniveau van de bestuurders vaak lager (69 procent heeft minimaal hbo; Honingh en Hooge, 2012). Een kwart van de bestuurders van meerpitters in het basisonderwijs heeft een universitaire opleiding afgerond.

Als bestuurders aan hun professionalisering werken, gaat het doorgaans om het bijwonen van studiedagen of korte cursussen op het gebied van personeelsmanagement, organisatieontwikkeling, financiën en bedrijfsvoering, leiderschapsvaardigheden en wet- en regelgeving. Meer onderwijsinhoudelijke thema's zoals opbrengstgericht leiderschap of onderzoeksmatig leidinggeven zijn minder populair bij bestuurders. Collegiale consultatie komt bij bestuurders nauwelijks voor (Kemper, Van den Berg en Vrielink, 2012).

## 2.2 Bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs

De afgelopen jaren is wetgeving tot stand gekomen die de positie van besturen inkadert. De Wet goed onderwijs, goed bestuur is sinds augustus 2010 van kracht geworden en nadere bepalingen zijn verwerkt in sectorale wetten. De Wet goed onderwijs, goed bestuur is het sluitstuk van een periode van deregulering van bevoegdheden van de rijksoverheid naar de schoolbesturen. Groeiende autonomie van besturen is het gevolg.

### *Scheiding bestuur en toezicht*

De Wet goed onderwijs, goed bestuur stelt als eis dat binnen het bevoegd gezag sprake moet zijn van intern toezicht op het bestuur en dat deze taak duidelijk gescheiden moet zijn van de bestuurstaak. De interne toezichthouders dienen daarom ook onafhankelijk van het bestuur te kunnen functioneren (PO-Raad, 2010; VO-raad, 2011). De minimale bevoegdheden die de (interne) toezichthouder moeten worden toebedeeld zijn (WPO artikel 17c, WVO artikel 24e1, WEC artikel 28i):

- toezicht uitoefenen op de uitvoering van bevoegdheden en taken door het bestuur;
- het bestuur met raad ter zijde staan, gevraagd en ongevraagd;
- het goedkeuren van de begroting, het jaarverslag en voor zover relevant het strategisch meerjarenplan;
- het toezien op de naleving door het bestuur van wettelijke verplichtingen en een code voor goed bestuur;
- het toezien op rechtmatige verwerving en doelmatige besteding van middelen;
- het aanwijzen van de instellingsaccountant;
- het jaarlijks afleggen van verantwoording over de eigen taakuitvoering;
- voor een raad van toezicht geldt dat deze belast is met het benoemen, schorsen en ontslaan en de vaststelling van de beloning van de leden van het bestuur.

In totaal heeft 93 procent van de besturen in het basisonderwijs in 2011 het intern toezicht geregeld, een toename van 21 procent vergeleken bij het jaar ervoor. Een deel van de besturen voldoet in het najaar van 2011 dus nog niet aan de wettelijke vereisten op dit punt. Daarbij gaat het vooral om eenpitters: 14 procent heeft nog geen intern toezicht geregeld, tegen 3 procent van de meerpitters (Honingh en Hooge, 2012).

Wat het voortgezet onderwijs betreft voldeed in augustus 2010 ruim twee derde van de bevoegde gezagen aan de scheiding van bestuur en toezicht (Oosterling en Vink, 2011). De meeste besturen hebben op dat moment voor het raad van toezichtmodel gekozen (Koning en Dielemans, 2011 in Blokdijk en Goodijk, 2012). In 2012 rapporteren Blokdijk en Goodijk dat 83 procent van de besturen in het voortgezet onderwijs voor een organieke scheiding van bestuur en toezicht heeft gekozen.

In oktober 2011 had ruim 80 procent van de besturen in de clusters 3 en 4 van het (voortgezet) speciaal onderwijs een scheiding van bestuur en toezicht tot stand gebracht. Bij meerpitters was dit praktisch altijd al gebeurd (92 procent), bij eenpitters minder vaak (75 procent; zie ook Vrieze, Van Kessel en Hovius, 2012). Voor cluster 1 en 2 is de situatie niet onderzocht.

Besturen zijn binnen de minimale kaders van de sectorwetgeving vrij in de wijze waarop ze de scheiding van bestuur en intern toezicht willen vormgeven. Twee

hoofdvormen zijn de organieke en de functionele scheiding (Oosterling en Vink, 2011):

- Bij een organieke scheiding worden de functies van bestuur en toezicht in aparte organen ondergebracht. Voorbeelden zijn het bestuur-directiemodel (waarbij de directie uitvoerende taken heeft en het bestuur toezicht houdt) en het model met een raad van toezicht en een college van bestuur, waarbij het college van bestuur de uitvoerende taken voor zijn rekening neemt.
- Bij een functionele scheiding zitten bestuursleden en toezichthouders in eenzelfde orgaan, maar met verschillende functies. Er zijn dan dus uitvoerende bestuurders (zoals een dagelijks bestuur) en toezichthoudende bestuurders (zoals een algemeen bestuur).

In de praktijk komen verschillende modellen voor (Hooge en Honingh, 2011). Tabel 2.2a geeft hiervan een overzicht. Het meest voorkomende model in het basisonderwijs is model 1, waar een organieke scheiding is gemaakt tussen bestuur en toezicht (39 procent van de besturen in het basisonderwijs). Dit model wordt het meest toegepast door grotere besturen (Van Kessel en Hovius, 2011). Daarna volgt model 2 (28 procent van de besturen): een toezichthoudend bestuur met (bovenschools) management dat via volmacht, mandaat of delegatie bestuurt. In model 3 (14 procent van de besturen) neemt een deel van de bestuurders de taken van het intern toezicht op zich. De Algemene Ledenvergadering komt alleen voor bij besturen die de verenigingsvorm hebben, een type dat in aantal afneemt (in 2011 nog 25 procent van de besturen in het primair onderwijs) terwijl het aantal stichtingen groeit (in 2011 was 72 procent van de besturen een stichting).

Tabel 2.2a Mogelijke vormen van scheiding bestuur en toezicht in het basisonderwijs

	<b>Functie intern toezicht belegd bij:</b>	<b>Bestuurlijke functie belegd bij:</b>
Model 1	Raad van Toezicht	College van Bestuur
Model 2	Bestuur	Bovenschools management of schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie
Model 3	Één orgaan	
Model 4	Algemeen bestuur	Dagelijks bestuur
Model 5	Algemene Ledenvergadering en algemeen bestuur	Dagelijks bestuur
Model 6	Algemene Ledenvergadering en bestuur	Bovenschools management of schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie
Model 7	Algemene Ledenvergadering	Bestuur
Model 8	Algemene Ledenvergadering	Algemeen en dagelijks bestuur

Bron: Hooge en Honingh (2011)

Bijna driekwart van de besturen gebruikt de Code Goed Bestuur van de PO-Raad (Honingh en Hooge, 2012).

#### *Functioneren van het intern toezicht*

Belangrijker dan de vraag welk model een bevoegd gezag kiest voor de eigen inrichting, is de vraag of het intern toezicht functioneert zoals bedoeld in de wet. In de praktijk is er vaak voor gekozen reeds zittende bestuurders de nieuwe rol van toezichthouder te geven (Oosterling en Vink, 2011). Voor alle toezichthouders is het nodig zich te realiseren wat deze rol inhoudt. Het gaat daarbij om duidelijkheid over de doelstelling van het toezicht, de taken, rollen en verantwoordelijkheden van toezichthouders, de positionering en de onafhankelijkheid van toezichthouders, de

invulling van de toezichtsfunctie en de verantwoording over de taakuitvoering (Goodijk, 2011). Over het feitelijk functioneren van toezichthouders in het funderend onderwijs is nog niet veel bekend; dat is ook niet verwonderlijk, omdat het hier gaat om een recente ontwikkeling.

Honingh en Hooge (2012) ondervroegen interne toezichthouders over hun functioneren. Omdat de respons slechts 11 procent was, zijn de resultaten geenszins representatief. Wel geven ze een indruk van aspecten van het intern toezicht:

- Slechts 60 procent van de interne toezichthouders vindt toezicht houden de belangrijkste taak. De overige 40 procent vindt adviseren en meedenken (27 procent) of het werkgeverschap (13 procent) het belangrijkste.
- De interne toezichthouders vinden zichzelf rolvast en achten zichzelf opgewassen tegen het bestuur; de bestuurders denken hier iets minder positief over (scores van 4 respectievelijk 3,6 op een vijfpuntsschaal).
- Twee derde van de interne toezichthouders zegt zelf actief informatie te verwerven, maar doet dit dan vervolgens bij het bestuur. De schoolleiders, de externe accountant en de medezeggenschapsraad volgen op enige afstand. Ouders en leerlingen spelen geen rol van betekenis als informatieverschaffers.
- Bijna de helft van de interne toezichthouders (42 procent) vergadert niet in afwezigheid van bestuurders.
- Ruim 80 procent van de interne toezichthouders zegt een toezichtkader te gebruiken; de bestuurders zijn hierover minder stelling (67 procent). Van de interne toezichthouders zegt 92 procent dat vastgelegd is welke besluiten zij moeten goedkeuren, van de bestuurders zegt 87 procent dit.
- Welke aspecten in het toezichtkader zijn opgenomen is niet systematisch nagegaan. Wel zegt slechts 45 procent van de interne toezichthouders afspraken te hebben gemaakt over de leerresultaten van scholen.

Een verkennend onderzoek van Vink (2013) in het primair en voortgezet onderwijs wijst ook op de verschillen in invulling van de rol van toezichthouders. Een deel wil adviseur, klankbord en sparringpartner van de bestuurder zijn, een ander deel vindt meer terughoudendheid juist gewenst. Een deel vindt de waakhondfunctie het belangrijkste, maar merkt vervolgens op dat de term 'waakhond' misschien niet gelukkig is omdat het toezicht op basis van vertrouwen ingevuld moet worden.

De bovenstaande resultaten laten zien dat interne toezichthouders in hun rol moeten groeien en nog weinig onafhankelijk van het bestuur functioneren. Bij hun werk baseren ze zich vooral op informatie van het bestuur (andere, meer onafhankelijke informatiebronnen worden weinig benut) en ze vergaderen ook vaak samen met het bestuur.

In alle sectoren van het onderwijs zijn inmiddels voorbeelden beschikbaar van bestuurders en toezichthouders die hun rol niet goed vervulden, zoals bij Inholland, Amarantis en Boor (Lindenberg, Van Doorn en Possel-Spoorenberg, 2012).

Principes voor het functioneren van toezichthouders en daarmee samenhangende valkuilen zijn veelvuldig omschreven (De Ridder, 2004; Janssens, 2005; Klifman, 2010; Oosterling en Vink, 2011; Van Dijck en Wassink, 2011; Blokdijk en Goodijk, 2012; Hemels, 2012; Van Dael en Hooge, 2012; tabel 2.2b).

Tabel 2.2b Kenmerken van goed intern toezicht en valkuilen voor intern toezicht

Kenmerken	Valkuilen
Rolzuiverheid betrachten, een goede tegenmacht zijn voor het bestuur	Geen helder onderscheid maken tussen besturen en toezicht houden, teveel op de stoel van de bestuurder gaan zitten, teveel in een adviserende rol blijven steken
Het breed maatschappelijke belang/publieke waarden bewaken	Te veel focussen op de eigen organisatie, te weinig op de bredere context
Onafhankelijk en integer optreden	Toezichthouders werven uit het netwerk van bestuurders, toezichthouders zijn voormalige bestuurders, niet kritisch genoeg zijn, te eenzijdig afhankelijk zijn van informatie van de bestuurders (zelf geen gegevens verzamelen, zelf geen punten agenderen), oordelen van het personeel en van andere belanghebbenden zoals leerlingen en ouders niet bij het intern toezicht betrekken, als vriendenclub functioneren ('ouwe jongens krentenbrood')
Transparant zijn over de uitoefening van het intern toezicht, duidelijke normen stellen, een vaste systematiek hanteren op basis van een eigen meet- en beoordelingsinstrumentarium	Geen toezichtkader hanteren, over te beperkte informatie beschikken, niet duidelijk maken bij welke beslissingen de goedkeuring van het intern toezicht vereist is
Op tijd in actie komen: proactief optreden, de problemen voor zijn	Te lang afwachten met ingrijpen, pas iets doen als er iets misgaat

De inspectie onderzocht enkele jaren geleden het intern toezicht in het mbo, waar de scheiding tussen bestuur en intern toezicht al langer bestaat (Inspectie van het Onderwijs, 2010c). Ook daar bestaan de nodige knelpunten: de aandacht van het intern toezicht is meer gericht op financiën en huisvesting dan op onderwijskwaliteit en eigen criteria voor het beoordelen van onderwijskwaliteit ontbreken nog vaak. Wel treden raden van toezicht daar onafhankelijker op dan in het basisonderwijs: de meerderheid (60 procent) in het mbo vergadert zonder het college van bestuur en verwerft zelf informatie door locaties te bezoeken, middenmanagers uit te nodigen om presentaties te geven of eigen audits te organiseren.

#### *Kwaliteitsbewaking door besturen*

Schoolbesturen zijn bij wet verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun scholen. De meeste besturen voeren activiteiten uit die met het bewaken van die kwaliteit te maken hebben. Een deel van de besturen van basisscholen is echter weinig actief op dit gebied (tabel 2.2c). Evenals bij het intern toezicht komt hier naar voren dat het ook voor bestuurders niet vanzelfsprekend is om opvattingen van ouders en leerlingen te betrekken in het kwaliteitsbeleid, hoewel zij de belangrijkste belanghebbenden zijn bij goed onderwijs.

Vergelijkbare vragen zijn in 2012 en in 2010 aan besturen gesteld en de verschillen tussen die jaren zijn gering (Hofman, Van Leer, De Boom en Hofman, 2012). De gegevens van Hofman e.a. (2012) maken niet duidelijk welke gegevens besturen van basisscholen opvragen om de kwaliteit te bepalen. Uit onderzoek van de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2011) blijkt dat de meeste schoolleiders in ieder geval de prestaties van groep 8 aan hun besturen doorgeven (maar 14 procent doet dit niet), maar lang niet altijd de prestaties van leerlingen in andere groepen (35 procent doet dit niet). Van de schoolleiders legt meer dan de helft (61 procent)



geen verantwoording af aan het bestuur over de kwaliteit van leraren op de school (Inspectie van het Onderwijs, 2011). Er bestaan wel handreikingen voor bestuurders in het kader van kwaliteitsbewaking en een vroege signalering van problemen (o.a. PO-Raad, 2010), maar deze worden niet ten volle benut.

Tabel 2.2c Percentage besturen van basisscholen (n=121 besturen) dat genoemde activiteiten op het gebied van kwaliteitsbewaking regelmatig tot vaak zegt uit te voeren

Bepaalt systematisch en regelmatig de kwaliteit van het onderwijs en haar opbrengsten	91
Bewaakt systematisch de onderwijskwaliteit en neemt maatregelen om de kwaliteit te behouden en zo nodig te verbeteren	85
Verschaft informatie over gerealiseerde onderwijskwaliteit aan ouders en personeel	83
Heeft op basis van een kwaliteitsbepaling een verbetertraject voor de langere termijn gepland	74
Kwaliteitsbeleid maakt duidelijk hoe schoolspecifieke kwaliteitseisen zijn vormgeven	72
Stelt zich op de hoogte van opvattingen van ouders	62
Stelt zich op de hoogte van opvattingen van leerlingen	44

Bron: Hofman, Van Leer, De Boom en Hofman (2012)

Hofman e.a. (2012) hebben besturen gevraagd in hoeverre ze een PDCA-cyclus (Plan, Do, Check, Act) toepassen in de kwaliteitsbewaking van hun scholen. Een ruime meerderheid van besturen volgt deze cyclus op hoofdlijnen (tabel 2.2d). Ook hier zijn de verschillen met 2010 gering.

Tabel 2.2d Percentage besturen (n=121 besturen) dat elementen van de PDCA-cyclus regelmatig tot vaak zegt uit te voeren

<b>Plan</b>	
Beschrijven van de uitgangssituatie	69
<b>Do</b>	
Formuleren van meetbare doelen en prestatie-indicatoren	82
Creëren van een breed draagvlak	91
Prestatieafspraken met scholen maken	69
Gebruik van een gedegen invoeringstraject	84
<b>Check</b>	
Plannen van regelmatige evaluatiemomenten	92
Evalueren aan de hand van een norm (prestatie-indicatoren)	82
<b>Act</b>	
Specifieke maatregelen inzetten voor borging	79

Bron: Hofman, Van Leer, De Boom en Hofman (2012)

De nadruk ligt wat meer op uitvoering (draagvlak creëren, evaluatiemomenten plannen) dan op kritische reflectie vooraf (beschrijven uitgangssituatie, prestatieafspraken met scholen maken) en achteraf (evalueren aan de hand van een norm). Ook borging komt wat minder uit de verf. Besturen volgen ook niet alle stappen van de PDCA-cyclus systematisch, want dan zouden de percentages bij de verschillende stappen dichter bij elkaar liggen. Vooral het niet beschrijven van een uitgangssituatie is onwenselijk, omdat dit het startpunt is voor de hele cyclus.

Van Dael en Hooge (2012) stellen dat besturen in het basisonderwijs nog weinig gericht zijn op de kwaliteit van hun scholen: problemen werden tot voor kort eerder door anderen, zoals de inspectie, ontdekt dan door het bestuur zelf. Dat is aan het veranderen, maar de besturen hanteren nu nog vooral een instrumentele benadering aan de hand van 'early warning'-systemen en zijn gericht op

risicobeheersing. Er is minder aandacht voor verdergaande ambities of voor het verbinden van prestatiegegevens met de kwaliteit van onderwijsleerprocessen en schoolcondities. Besturen hebben vaak geen eigen gegevens over het onderwijsleerproces en gebruiken de globale indicatoren van de inspectie.

Kwaliteitszorg en kwaliteitsborging blijven in het funderend onderwijs niet alleen op bestuurlijk niveau, maar ook op schoolniveau al jaren achter. Hieruit blijkt dat besturen onvoldoende alert zijn op een goede kwaliteitszorg op hun scholen, waardoor ze het gevaar blijven lopen dat ze te laat zien dat de kwaliteit achteruitgaat of dat verbeteringen onvoldoende effect hebben (Inspectie van het Onderwijs, 2010b, 2011, 2012).

### 2.3 Bestuurlijk handelen en onderwijskwaliteit

De belangrijkste factor voor goede prestaties van leerlingen is, naast de leerling zelf, de kwaliteit van de leraar. Daarna is de kwaliteit van de schoolleider, ofwel de aansturing van de school, belangrijk. Het bestuur komt op de derde plaats en kan een indirecte bescheiden, maar wel belangrijke rol spelen. Zeker als een school zwak of zeer zwak is geworden, is de rol van het bestuur zeer belangrijk: het bestuur wordt door de inspectie verantwoordelijk gesteld voor het zo snel mogelijk verbeteren van de school. Naast de bestuurders spelen ook de interne toezichthouders een rol bij het bewaken en bevorderen van de onderwijskwaliteit (Van Dael en Hooge, 2012; Faber, 2012; Van Hattum, 2012).

Het aantal zwakke en zeer zwakke scholen is de afgelopen jaren zeker in het basisonderwijs aanzienlijk gedaald. Hierdoor daalt ook het aantal besturen dat met zulke scholen te maken heeft, al zijn de percentages in het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs nog aanzienlijk: in deze sectoren heeft in 2011 een derde van de besturen met zwakke en zeer zwakke scholen te maken. In het basisonderwijs gaat het om iets minder dan een op de vijf besturen (tabel 2.3a).

Tabel 2.3a Percentage besturen dat zwakke of zeer zwakke scholen heeft, per sector

Peildatum	Basisonderwijs	Voortgezet onderwijs	(Voortgezet) speciaal onderwijs
1 september 2010	25	37	39
1 september 2011	18	34	34

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

Er is weinig empirisch onderzoek naar de relatie tussen de kwaliteit van besturen en prestaties. Er zijn wel wat voorlopige bevindingen. Zo stellen Hofman e.a. (2012) dat factoren op bestuursniveau in het basisonderwijs een deel van de variantie (17 procent) in gemiddelde scores op de Eindtoets Basisonderwijs verklaren (de betreffende regressieanalyse betreft echter slechts veertig besturen en bevat geen factoren op leraar- en schoolniveau). Factoren die bevorderend werken op prestaties zijn:

- de mate waarin besturen gevorderd zijn met een verantwoording op basis van de Code Goed Bestuur (dit komt relatief vaak bij meerpitters voor);
- de mate waarin besturen een PDCA-cyclus volgen;
- de mate waarin besturen samen met anderen (schoolleiders, leraren, ouders) kwaliteitsbeleid ontwikkelen.

De inspectie onderzocht de samenhang tussen handelingen van besturen en het ontstaan of voortbestaan van zwakke en zeer zwakke scholen. Uit rapporten over

deze scholen blijkt dat er aanwijzingen zijn dat sommige handelingen van besturen een ongunstige invloed hebben op de kwaliteit van de scholen:

- onvoldoende waarborgen van continuïteit in de aansturing van de school;
- laten voortduren van onrust op de school (bijvoorbeeld vacatures niet snel opvullen, een fusie lang laten duren);
- onvoldoende bewaken van de kwaliteit van het personeel (Inspectie van het Onderwijs, 2011).

Er is verder enig verband tussen financiële risico's die de inspectie signaleert bij besturen van basisscholen en de kwaliteit van hun scholen. Van de besturen in het basisonderwijs met financiële risico's heeft 30 procent zwakke of zeer zwakke scholen, van de besturen zonder zulke risico's heeft 18 procent zwakke of zeer zwakke scholen. In het voortgezet onderwijs gaat het om 42 respectievelijk 34 procent (Inspectie van het onderwijs, 2012).

Onderzoek van de inspectie in het mbo (Inspectie van het Onderwijs, 2010c) wijst eveneens op een samenhang tussen bestuurlijk vermogen en onderwijskwaliteit. Factoren die in het mbo positief samenhangen met onderwijskwaliteit zijn:

- de stabiliteit en bekwaamheid van het bestuur;
- de kwaliteit van plandocumenten;
- het gebruik van monitorgegevens;
- het gebruik van normen voor het beoordelen van onderwijskwaliteit;
- de ondersteuning en competentieontwikkeling van teamleiders.

## **2.4 Samenvatting**

Ten aanzien van besturen in het funderend onderwijs is de afgelopen jaren het nodige veranderd. Het aantal besturen daalt door fusieprocessen nog steeds en de besturen worden daardoor gemiddeld genomen groter. Eenpitters zijn vooral nog sterk aanwezig in het basisonderwijs. Het type bestuurder verandert eveneens: er zijn minder besturen waar ouders of vrijwilligers in zitten en bestuurders zijn hoger opgeleid dan voorheen.

De meeste besturen, zeker de meerpitters, hebben de wettelijk vereiste scheiding van bestuur en toezicht gerealiseerd. De wijze waarop ze dat doen is naar eigen keuze in te vullen en kan behoorlijk variëren. In het basisonderwijs komen vooral het model van een college van bestuur naast een raad van toezicht en het model waarbij het bestuur toezicht houdt terwijl (bovenschoolse) managers beleid uitvoeren het meeste voor.

Er zijn aanwijzingen dat interne toezichthouders (in het basisonderwijs in ieder geval) in hun rol moeten groeien. Ze vinden het niet zonder meer hun belangrijkste taak om toezicht te houden, ze functioneren weinig onafhankelijk van het bestuur en ze werken niet altijd aan de hand van een toezichtkader. Ook bestuurders moeten in hun veranderende rol groeien. Vooral de bewaking van onderwijskwaliteit is voor een deel van de besturen nog een probleem. In het basisonderwijs is er enig bewijs voor de samenhang tussen de kwaliteit van een bestuur en de prestaties van leerlingen, maar deze samenhang is nog weinig onderzocht.

Het meeste onderzoek heeft betrekking op het basisonderwijs. Hierdoor is het beeld van die sector vollediger dan het beeld van de andere sectoren die in dit onderzoek zijn betrokken: het voortgezet onderwijs en het speciaal onderwijs.

### 3 Kwaliteit bestuurlijk handelen in het (speciaal) basisonderwijs

Dit hoofdstuk gaat in op de kwaliteit van het bestuurlijk handelen in het basisonderwijs (zestien onderzochte besturen) en het speciaal basisonderwijs (acht onderzochte besturen). Eerst geeft de inspectie een globaal overzicht van de stand van zaken (3.1). Daarna worden de indicatoren rond de voorwaarden voor bestuurlijk handelen nader toegelicht aan de hand van voorbeelden uit de gesprekken (3.2), gevolgd door de indicatoren rond het bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit (3.3). Als er duidelijke verschillen zijn tussen basisonderwijs en speciaal basisonderwijs, is dat expliciet in de tekst vermeld. Vervolgens wordt nadere aandacht besteed aan de vraag hoe sommige besturen zwakke en zeer zwakke scholen wisten te voorkomen, terwijl andere besturen dat niet lukte (3.4). Het hoofdstuk sluit af met de belangrijkste conclusies (3.5).

#### 3.1 Kwaliteit van het bestuurlijk handelen: oordelen op de indicatoren

Bij ieder bestuur zijn tien indicatoren beoordeeld. In de onderstaande tabel is te zien hoe de beoordelingen per indicator zijn voor de basisscholen en de scholen voor speciaal basisonderwijs (tabel 3.1a).

Tabel 3.1a Percentage besturen basisonderwijs (n=16) en speciaal basisonderwijs (n=8) met voldoende beoordelingen per indicator van bestuurlijk handelen \*

	<b>Basisonderwijs</b>	<b>Speciaal basisonderwijs</b>
<b>Voorwaarden bestuurlijk handelen</b>		
Inrichting bevoegd gezag	88	100
Verdeling taken	63	75
Beleid onderwijskwaliteit	75	75
Inrichting intern toezicht	19	38
Functioneren intern toezicht	31	38
<i>alle vijf indicatoren voldoende</i>	<i>13</i>	<i>13</i>
<b>Bestuurlijk handelen onderwijskwaliteit</b>		
Zicht op kwaliteit scholen	75	50
Evalueren en analyseren kwaliteit	63	50
Planmatig verbeteren kwaliteit	75	88
Borgen kwaliteit	56	88
Verantwoording afleggen over kwaliteit	50	50
<i>alle vijf indicatoren voldoende</i>	<i>31</i>	<i>25</i>

\* percentages zijn gebruikt om de vergelijking tussen het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs te vergemakkelijken, maar hierbij moet bedacht worden dat de kleine aantallen onderzochte besturen snel tot vertekening kunnen leiden

Wat de voorwaarden voor bestuurlijk handelen betreft zijn de resultaten van besturen basisonderwijs en speciaal basisonderwijs vergelijkbaar: de indicatoren over het intern toezicht springen er in beide gevallen ongunstig uit. Bij het bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit komen verschillen naar

voren. Bij besturen van basisscholen zijn borging van kwaliteit en verantwoording afleggen de minst ontwikkelde punten; in het speciaal basisonderwijs ontbreekt daarentegen vaak het zicht op de kwaliteit van scholen en analyseren besturen die kwaliteit ook minder. Verantwoording afleggen is ook daar een probleem.

Het percentage besturen dat op de meeste indicatoren een voldoende beoordeling kreeg is zeer gering. Over alle tien indicatoren gaat het bij de besturen van basisscholen om 13 procent, in het speciaal basisonderwijs behaalt geen enkel bestuur de maximale score. Bij praktisch alle besturen is dus nog een en ander voor verbetering vatbaar.

#### *Bestuurlijke omvang*

Om verschillen tussen eenpitters en meerpitters te onderzoeken, zijn de positieve beoordelingen op de indicatoren van de voorwaarden voor bestuurlijk handelen bij elkaar opgeteld, evenals de positieve beoordelingen op de indicatoren van bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit. In beide gevallen halen besturen een score die kan variëren van 0 tot 5.

Bij de voorwaarden in het basisonderwijs doen de eenpitterbesturen het minder goed op beide groepen indicatoren dan de meerpitters. In het speciaal basisonderwijs verschillen de eenpitters en meerpitters praktisch niet op de voorwaarden voor bestuurlijk handelen en doen de eenpitters het juist beter waar het gaat om het bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit (tabel 3.1b).

Tabel 3.1b Somscores besturen basisonderwijs (n=16; zeven eenpitters en negen meerpitters) en speciaal basisonderwijs (n=8; vier eenpitters en vier meerpitters), naar grootte van bestuur

	Basisonderwijs			Speciaal basisonderwijs		
	Een-pitter	Meer-pitter	Hele groep	Een-pitter	Meer-pitter	Hele groep
Voorwaarden bestuurlijk handelen (somscore maximaal 5)	2,0	3,3	2,8	3,5	3,3	3,4
Bestuurlijk handelen onderwijskwaliteit (somscore maximaal 5)	2,0	4,1	3,2	4,3	2,3	3,3
Totaalscore (maximaal 10)	4,0	7,4	6,0	7,8	5,6	6,7

De meerpitterbesturen met scholen voor speciaal basisonderwijs hebben soms één zo'n specifieke school naast een aantal reguliere basisscholen en soms hebben ze meerdere scholen voor speciaal basisonderwijs naast hun reguliere basisscholen. De meerpitters met één school voor speciaal basisonderwijs doen het niet slechter dan de meerpitters die meer van zulke scholen hebben. Het aantal scholen voor speciaal basisonderwijs binnen een meerpitterbestuur is dus geen verklaring voor de bovengenoemde verschillen in het bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit.

### **3.2 Voorwaarden voor bestuurlijk handelen**

Per onderzochte indicator komt aan de orde hoeveel besturen hier voldoende werk van maken en welke besturen dat zijn (eenpitter of meerpitter). De beschreven voorbeelden zijn steeds gebaseerd op de gesprekken die inspecteurs met bestuurders, interne toezichthouders, schoolleiders en vertegenwoordigers van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad hebben gevoerd.

### *De inrichting van het bevoegd gezag*

De meeste besturen van basisscholen (veertien van de zestien) en alle besturen van scholen voor speciaal basisonderwijs zijn op hoofdlijnen naar behoren ingericht (zie tabel 3.2a). Dat houdt in dat bestuur en intern toezicht formeel gescheiden zijn, zoals wettelijk is voorgeschreven sinds 1 augustus 2010 en zoals ingevoerd moest zijn uiterlijk op 1 augustus 2011. Ook wordt een code goed bestuur onderschreven. Er is een maximale zittingsduur afgesproken voor alle functies en men houdt zich daar in de praktijk ook aan. Alle posities zijn vervuld, het bestuur vergadert met regelmaat, een (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad wordt gefaciliteerd en het bestuur onderhoudt contacten met relevante stakeholders. In het bestuur is gezorgd voor mensen met specifieke deskundigheid op de gebieden financiën, personeel en onderwijs.

Dat laatste is voor het intern toezicht minder vaak het geval. De interne toezichthouders zijn doorgaans mensen met kennis van financiën of personeel, maar slechts ongeveer de helft van de besturen heeft ook interne toezichthouders met specifieke kennis over onderwijs.

Er zijn bijna geen besturen in het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs die een klokkenluidersregeling hebben. Zo'n regeling is niet bij wet verplicht en ook niet opgenomen in de Code Goed Bestuur van de PO-Raad. Een klokkenluidersregeling maakt het voor werknemers in principe mogelijk om zonder benadeling van hun eigen belangen onregelmatigheden te melden. Voor werknemers is zo'n regeling dus wel degelijk belangrijk, maar ook voor de interne toezichthouders: zij kunnen op die manier aan relevante informatie komen.

Minder dan de helft van de bestuurders en de interne toezichthouders schoolt zichzelf of voert een zelfevaluatie uit.

De twee besturen van basisscholen waar de inrichting van het bevoegd gezag tekortschiet, zijn eenpitterbesturen waar onvoldoende formeel geregeld is. De scheiding van bestuur en toezicht is bijvoorbeeld niet doorgevoerd, er zijn vacatures en er is onvoldoende specifieke deskundigheid in het bestuur voorhanden.

Tabel 3.2a Voorbeelden van bevoegde gezagen die voldoende of onvoldoende zijn ingericht

<b>Basisonderwijs</b>	
<b>V</b>	<p><b>Eenpitter</b> In het bestuur van deze samenwerkingschool (openbaar en protestants-christelijk), de enige school in het dorp, zaten altijd al twee gemeenteraadsleden met een toezichthoudende rol. Zij zijn nu de interne toezichthouders geworden. Ze hebben deskundigheid op financieel, personeel en onderwijskundig gebied; een van hen werkt zelf in het voortgezet onderwijs. Men houdt zich aan de maximale zittingsduur, de voorzitter treedt daarom binnenkort af. De medezeggenschapsraad is tevreden over het budget en de scholingsmogelijkheden. Het bestuur heeft veel contacten met allerlei groeperingen uit het dorp.</p> <p><b>Meerpitter</b> De scheiding van bestuur en toezicht is doorgevoerd, de maximale zittingsduur is twee keer vier jaar en alle posities zijn bezet. Het bestuur heeft 21 scholen, maar wil zelf klein blijven om korte lijnen te hebben en vanwege slechte eerdere ervaringen met grote besturen. Het bestuur bestaat uit vijf personen (drie uitvoerend bestuurders en twee interne toezichthouders). De gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (gmr) is groot omdat elke school is vertegenwoordigd. De bestuurders willen liever een kleine gmr, maar de gmr kiest hier zelf voor. Het bestuur faciliteert de gmr en geeft de voorzitter extra tijd.</p> <p><b>Meerpitter</b> Eén keer per jaar is er een reflectiedag voor het algemeen bestuur (de interne toezichthouders), die aan zelfevaluatie wordt besteed.</p>

<b>O</b>	<b>Eenpitter</b> Voorzitter en bestuursleden zitten langer dan de afgesproken maximale duur. De school werd in 2009 zwak, maar pas in 2012 kwam iemand met inzicht in onderwijsinhoudelijke zaken in het bestuur. Van scholing is geen sprake geweest. Het bestuur onderschrijft de code goed bestuur, maar handelt daar nog niet duidelijk naar.
<b>Speciaal basisonderwijs</b>	
<b>V</b>	<p><b>Eenpitter</b> Recent zijn alle statuten in lijn gebracht met de Wet goed onderwijs, goed bestuur. Gekozen is voor het model van een directie als uitvoerend bestuurder en de bestuurders als toezichthouders. De meeste bevoegdheden zijn gemandateerd of gedelegeerd aan de directie.</p> <p><b>Meerpitter</b> Het college van bestuur bestaat uit twee bovenschoolse managers en sinds januari 2010 is er een raad van toezicht. Die raad heeft op financieel gebied beduidend meer expertise in huis dan het college van bestuur, maar beperkt zich tot toezichttaken en houdt de rollen goed gescheiden. Zelfevaluaties vinden plaats op basis van standaard evaluatieformulieren.</p>

#### *De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden*

Een meerderheid van de besturen (tien van de zestien besturen van basisscholen, zes van de acht besturen van scholen voor speciaal basisonderwijs) hebben een heldere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor alle niveaus in de organisatie gemaakt (het bestuur zelf; de bovenschoolse directie, indien aanwezig; de schoolleiders en vaak ook de leraren; tabel 3.2b). Die verdeling is ook bekend bij alle betrokkenen met wie is gesproken. Afspraken liggen vast in een managementstatuut of vergelijkbare documenten en betreffen ook de financiële handelingen die personen vanuit hun functie wel of niet kunnen verrichten.

Een punt waar ongeveer de helft van de besturen nog geen werk van heeft gemaakt, is het opstellen van competentieprofielen voor alle functionarissen in de organisatie.

Onder de besturen waar de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden onvoldoende is geregeld, vallen zowel eenpitters als meerpitters.

Tabel 3.2b Voorbeelden van bevoegde gezagen waar de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voldoende of onvoldoende is geregeld

<b>Basisonderwijs</b>	
<b>V</b>	<p><b>Eenpitter</b> De taken zijn beschreven in een document. Binnen het bestuur zijn portefeuilles verdeeld, zodat onder andere duidelijk is wie de externe contacten onderhoudt en wie naar vergaderingen van het samenwerkingsverband gaat. In de praktijk doet de directeur het voorwerk, maar het bestuur besluit.</p> <p><b>Meerpitter</b> Alle benodigde documenten (zoals statuten) zijn voorhanden, ook via de website van het bestuur, en ze zijn helder en informatief. Voor de financiën is er een apart treasurystatuut. Er zijn competentieprofielen en functiebeschrijvingen, de basis voor de jaarlijkse functioneringsgesprekken. Op de website staan veel praktische documenten voor directies, leraren en intern begeleiders, zoals gespreksleidraden voor verschillende typen gesprekken. Een sterk punt is dat alle communicatielijnen ook helder op papier zijn vastgelegd. Iedereen kan dus makkelijk zien wat er van hem of haar verwacht wordt en aan wie men verantwoording moet afleggen.</p>
<b>O</b>	<p><b>Eenpitter</b> Volgens de schoolleider is de taakverdeling helder, volgens het bestuurslid echter niet. Dit heeft geregeld ongewenste en riskante situaties opgeleverd en daarom wordt nu aan een managementstatuut gewerkt. De medezeggenschapsraad heeft nauwelijks zicht op de eigen rechten en laat zich geheel door de schoolleider sturen.</p> <p><b>Meerpitter</b> College van bestuur en raad van toezicht zeggen een open, losse besturingsfilosofie te hanteren. In de statuten zijn alleen hun taken en</p>

	verantwoordelijkheden bepaald, een managementstatuut is er niet. De professionele relatie tussen bestuur en schoolleiders is nergens vastgelegd. Schoolleiders met wie de inspectie sprak vinden dit een gemis.
<b>Speciaal basisonderwijs</b>	
<b>V</b>	<p><b>Eenpitter</b> Alles is op hoofdlijnen beschreven in de statuten en het bestuursreglement. Alle betrokkenen zeggen dat er volledige duidelijkheid over is. De recente overstap naar een raad van toezichtmodel heeft geleid tot verschuivingen: de schoolleider is bestuurder geworden en de adjunct-schoolleiders functioneren feitelijk als schoolleiders met alle daarbij behorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.</p> <p><b>Meerpitter</b> De taken en bevoegdheden zijn schriftelijk vastgelegd, inclusief competentieprofielen, in de reglementen van de raad van toezicht en het college van bestuur. Ook voor de oudergeleding van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad is (tijdelijk) gewerkt met competentieprofielen, om goede vertegenwoordigers te krijgen.</p>
<b>O</b>	<p><b>Meerpitter</b> In het managementstatuut en in de profielschets van de raad van toezicht worden uitspraken gedaan over de disciplines die in het college van bestuur en de raad van toezicht vertegenwoordigd moeten zijn. De schoolleider en de voorzitter van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad kennen het managementstatuut niet. De benoemde disciplines (onderwijs, huisvesting, personeel, juridisch en financiën) zijn niet nader in competentieprofielen uitgewerkt.</p>

#### *Het bestuursbeleid op het gebied van onderwijskwaliteit*

Driekwart van de besturen in het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs voert beleid op het gebied van de onderwijskwaliteit. Deze besturen beschikken over een meerjarenbeleidsplan, een jaarplan of een personeelsplan waarin prioriteiten voor de onderwijskwaliteit zijn beschreven (zie tabel 3.2c voor voorbeelden).

De besturen die geen of weinig beleid hebben ontwikkeld, zijn overwegend eenpitters.

Tabel 3.2c Voorbeelden van bevoegde gezagen waar bestuursbeleid over de onderwijskwaliteit voldoende of onvoldoende is ontwikkeld

<b>Basisonderwijs</b>	
<b>V</b>	<p><b>Eenpitter</b> Het bestuur is nauw betrokken bij het opstellen van het schoolplan en de jaarplannen. Gesprekken tussen bestuur en schoolleider zijn opgenomen in een kwaliteitskalender, inclusief te bespreken onderwerpen (zoals managementrapportages).</p> <p><b>Meerpitter</b> Er is een strategisch meerjarenbeleidsplan 2010-2014, gemaakt door de bestuurder en besproken met schoolleiders en gemeenschappelijke medezeggenschapsraad. Het beleidsplan 'opbrengstgericht werken' is recent ingegaan. Alle documenten zijn openbaar en worden actief gecommuniceerd naar alle betrokkenen.</p> <p><b>Meerpitter</b> Het strategisch beleidsplan 2011-2015 lijnt onderwijskundige doelstellingen uit. Met behulp van de jaarkalender 'onderwijs en kwaliteit' wordt het opbrengstgericht werken op bestuurlijk niveau nader uitgewerkt, de hoofdtak van de onderwijskundig medewerker die bovenschools is benoemd voor twee dagen per week.</p>
<b>O</b>	<p><b>Eenpitter</b> Het bestuur heeft geen meerjarenbeleidsplan of strategisch beleidsplan. Het strategisch denken betreft niet zozeer de onderwijskwaliteit, als wel de materiële instandhouding, de financiën en het marktaandeel van de school.</p> <p><b>Meerpitter</b> Het bestuurlijk beleid concentreert zich op de opbrengsten van de scholen, op het marktaandeel en op toekomstige ontwikkelingen. Er zijn veel weidse vergezichten, maar er is geen duidelijke visie voor een meerjarige periode beschreven.</p>
<b>Speciaal basisonderwijs</b>	
<b>V</b>	<p><b>Eenpitter</b> Het dagelijks bestuur is betrokken bij het plannen van verbeteringen en gaat na of ze aansluiten op het strategisch beleidsplan.</p>



	<b>Meerpitter</b> Het strategisch beleidsplan dat onder leiding van de nieuwe algemeen directeur tot stand kwam, bevat duidelijke uitgangspunten op het gebied van visie en beleid inzake onderwijskwaliteit. Het geeft richting, sturing en vorm aan de scholen om de uitgangspunten te vertalen naar hun schoolspecifieke meerjarenbeleid.
<b>O</b>	<b>Eenpitter</b> Het bestuur heeft geen meerjarenbeleidsplan of een strategisch beleidsplan. De ontwikkeling is stopgezet in verband met onduidelijkheden en onzekerheden rond Passend Onderwijs. De bestuurder bewaakt de financiën en het personeelsbeleid, maar wat het onderwijsbeleid betreft hebben de scholen het initiatief en ziet het bestuur toe.  <b>Meerpitter</b> Het strategisch beleidsplan 2011-2015 verwoordt het beleid in vrij algemene termen. Jaarplannen per school die hierbij aansluiten moeten nog ontwikkeld worden. Het huidige plan is beter dan het vorige, maar de formulering moet 'smarter'.

#### *De inrichting van het intern toezicht*

Bij een minderheid van de besturen (een op de vijf in het basisonderwijs, een op de drie in het speciaal basisonderwijs) is het intern toezicht adequaat georganiseerd. Hoewel de meeste besturen conform de wet een scheiding van bestuur en intern toezicht gerealiseerd hebben, moet de verdere inrichting van het intern toezicht nog van de grond komen.

Slechts een kwart van de besturen heeft toezichthouders benoemd op basis van openbare profielen (meestal zijn de zittende bestuursleden 'omgebouwd' naar toezichthouders). Deze besturen hebben ervoor gezorgd dat de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad een voordracht kon doen voor minimaal één lid van de raad van toezicht; dit is overigens alleen wettelijk verplicht bij een organieke scheiding tussen bestuur en intern toezicht. De interne toezichthouders hebben portefeuilles verdeeld en hebben soms in een toezichtkader vastgelegd waar ze zich mee bezighouden en waarmee niet. Slechts bij drie van de zestien besturen van basisscholen zijn er indicatoren voor het beoordelen van het bestuur en is bepaald wat onaanvaardbaar gedrag van het bestuur is. Bij de besturen voor speciaal basisonderwijs is dit in geen van de gevallen geregeld (zie tabel 3.2d voor voorbeelden).

De besturen die het intern toezicht nog onvolledig vorm hebben gegeven, zijn zowel eenpitters als meerpitters.

Tabel 3.2d Voorbeelden van bevoegde gezagen waar het intern toezicht voldoende of onvoldoende is ingericht

<b>Basisonderwijs</b>	
<b>V</b>	<b>Eenpitter</b> De bestuurstaken zijn aan de schoolleider overgedragen en het bestuur is toezichthoudend geworden. Een toezichtkader is er niet, maar men heeft al wel een duidelijke gespreksstructuur zodat helder is wanneer welke punten met de schoolleider worden besproken. Er is in het intern toezicht een goede mix van competenties (onderwijskundig, personeelskundig, bouwzaken, financieel).  <b>Meerpitter</b> Een toezichtkader is (impliciet) opgenomen in het managementcontract van bestuurder en raad van toezicht. De ledenraad van de vereniging benoemt de raad van toezicht. Het bestuursstatuut is aangepast om de verhoudingen helder vast te leggen.
<b>O</b>	<b>Eenpitter</b> Er is geen intern toezicht, het bestuur beraadt zich nog over de vorm hiervan.  <b>Eenpitter</b> Er is geen sprake van openbare werving: interne toezichthouders worden op het schoolplein gevraagd.  <b>Eenpitter</b> De toezichthouders gedragen zich als de algemene bestuurders die ze tot voor kort waren. Ze hebben geen taakomschrijving en gebruiken geen toezichtkader. De medezeggenschapsraad (mr) is niet gekend in de benoeming van toezichthouders; de voorzitter van de mr noteert met belangstelling dat dit een optie kan zijn.

	<p><b>Meerpitter</b> Het algemeen bestuur is de toezichttaak nog aan het regelen. Taken en portefeuilles zijn niet vastgelegd, een toezichtkader is in ontwikkeling.</p> <p><b>Meerpitter</b> De toezichthouders zijn niet geworven op basis van openbare profielen, het zijn allemaal mensen die al in een van de besturen zaten die in 2009 fuseerden. Hierover is met de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad niet overlegd.</p>
<b>Speciaal basisonderwijs</b>	
<b>V</b>	<p><b>Eenpitter</b> De raad van toezicht is sinds enkele jaren actief. Een toezichtkader is een wat groot woord voor de afspraken die met het college van bestuur zijn gemaakt over de verantwoording, maar een en ander is wel gereguleerd.</p> <p><b>Meerpitter</b> De raad van toezicht is recent veranderd, waarbij vooral gelet is op het aantrekken van financiële deskundigen in verband met verwachte krimp van het leerlingenaantal en opgebouwde exploitatietekorten. De toezichthouder benadrukt dat zij vanuit deze rol geen adviezen geeft, ook niet bij financiële kwesties. Criteria om het functioneren van het college van bestuur te beoordelen moeten nader worden bepaald, voor zover het om het onderwijsinhoudelijke deel gaat.</p>
<b>O</b>	<p><b>Eenpitter</b> De onderwijskundige kennis bij de toezichthouders is te beperkt, die is alleen bij het dagelijks bestuur aanwezig. De toezichthouders kunnen het dagelijks bestuur daardoor niet kritisch bevragen over onderwerpen die hiermee te maken hebben.</p> <p><b>Meerpitter</b> Men is bezig met profielschetsen en een taakstelling voor een raad van toezicht, terwijl net al een (toezichthoudend) bestuur is aangesteld dat deze raad zal moeten vormen. Een toezichtkader is er niet.</p>

#### *Het functioneren van het intern toezicht*

Bij een derde van de besturen functioneert in de praktijk enige vorm van intern toezicht. Dit percentage is iets hoger dan bij de besturen waar het intern toezicht adequaat is ingericht. Dat komt doordat er soms wel mensen zijn die zich als toezichthouders gedragen, ook al hebben ze die rol formeel nog niet of niet expliciet.

In de besturen waarin al een zekere vorm van intern toezicht functioneert, nemen de betrokkenen de werkgeversrol op zich tegenover de bestuurder (vaststellen van arbeidsvoorwaarden, jaarlijks beoordelen van de bestuurder). Daarnaast letten ze op het naleven van de wet en een code voor goed bestuur, keuren ze de begroting en het jaarverslag goed en adviseren ze het bestuur. Ze komen als interne toezichthouders bijeen en leggen jaarlijks verantwoording af (zie tabel 3.2e voor voorbeelden).

Een zeer weinig ontwikkeld punt is het op eigen initiatief en onafhankelijk van het bestuur informatie vergaren. Bij de besturen van basisscholen komt dit in slechts twee van de zestien gevallen voor, bij de besturen in het speciaal basisonderwijs in een van de acht gevallen.

Zowel bij eenpitters als bij meerpitters functioneert het intern toezicht in de meeste gevallen nog niet naar behoren.

Tabel 3.2e Voorbeelden van bevoegde gezagen waar het intern toezicht voldoende of onvoldoende functioneert

<b>Basisonderwijs</b>	
<b>V</b>	<p><b>Eenpitter</b> De toezichthouders zijn zich er duidelijk van bewust dat hun belangrijkste taak is, toezicht uit te oefenen op het handelen van de schoolleider in diens functie als uitvoerend bestuurder.</p> <p><b>Meerpitter</b> De raad van toezicht is bezig met de ontwikkeling van risicobeheer (toezichtkader en criteria), kwaliteit en betrouwbaarheid van informatiestromen en beleid om risico's het hoofd te bieden. Nu zitten nog voormalige bestuursleden in de raad van</p>

	toezicht, maar dit is via het aftreedbeleid binnenkort voorbij.  <b>Meerpitter</b> De raad van toezicht legt werkbezoeken af op de scholen en spreekt twee keer per jaar de kwaliteit van de scholen door met de bestuurders.
<b>O</b>	<b>Eenpitter</b> De toezichthouders hebben geen eigen informatiebronnen. Ze letten vooral op de financiën en zullen niet snel merken of er iets misgaat in het bestuur of op de school.  <b>Eenpitter</b> Bestuur, raad van toezicht en medezeggenschapsraad bestaan uit ouders van leerlingen, die elkaar in allerlei circuits tegenkomen. Ze zijn zich ervan bewust dat ieder zijn rol moet nemen, maar in de praktijk valt dat soms tegen. Het is wel beter dan voorheen, toen de echtgenoot van een van de leraren in het bestuur zat.  <b>Meerpitter</b> Toezichtactiviteiten komen weinig uit de verf: geen beoordeling van de bestuurder, geen aparte bijeenkomsten van toezichthouders (de algemeen directeur is altijd bij vergaderingen), geen verslag van toezichthoudende activiteiten, geen toezichtkader. De toezichthouders vergaren geen informatie, maar nemen er alleen kennis van.
<b>Speciaal basisonderwijs</b>	
<b>V</b>	<b>Eenpitter</b> De raad van toezicht functioneert op hoofdlijnen adequaat, maar geeft zelf aan weinig inzicht te hebben in de rechtmatige verwerving van middelen (wel in de besteding daarvan).  <b>Meerpitter</b> De nadruk van het intern toezicht ligt op financiën en personeel. Onderwijskundig is het toezicht beperkt tot reacties op signalen en zich laten informeren. Gezien de situatie van de stichting (geen zwakke of zeer zwakke scholen, wel financiële problemen) is dit begrijpelijk, maar het maakt het toezicht kwetsbaar.
<b>O</b>	<b>Eenpitter</b> Tot dusver is er geen beoordelingsgesprek geweest tussen raad van toezicht en bestuurder. Er is geen toezichtkader. De raad van toezicht vergadert altijd in aanwezigheid van de bestuurder en krijgt alleen informatie via hem, vooral mondeling.  <b>Meerpitter</b> Zowel de beoogde voorzitter van het college van bestuur als de beoogde leden van de raad van toezicht zoeken naar hun rol. Er is nog niets ontwikkeld dat lijkt op een intern toezichtkader.

### 3.3 Bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit

#### *Zicht op de kwaliteit van scholen*

Driekwart van de besturen van basisscholen en de helft van de besturen van scholen voor speciaal basisonderwijs hebben voldoende zicht op de kwaliteit van hun scholen. Deze besturen weten hoe hun scholen presteren en hebben een visie op de kwaliteit die prestaties van leerlingen betreft, maar ook op de kwaliteit van het personeel en het onderwijsleerproces. De besturen houden bij of scholen op koers liggen en hebben afspraken met schoolleiders over momenten waarop ze informatie moeten leveren. Hierdoor sporen ze risico's op. Ook houden deze besturen in de gaten of ouders, leerlingen en leraren voldoende tevreden zijn over de onderwijskwaliteit door minimaal eens per vier jaar hun mening te peilen.

Het stellen van meetbare doelen is het minst ontwikkelde punt. Ongeveer de helft van de besturen heeft hier werk van gemaakt (zie tabel 3.3a voor voorbeelden).

De besturen die weinig of geen zicht hebben op de kwaliteit van hun school of scholen, zijn in het basisonderwijs alleen eenpitters, maar in het speciaal basisonderwijs zowel eenpitters als meerpitters.

Tabel 3.3a Voorbeelden van bevoegde gezagen waar voldoende of onvoldoende zicht is op de kwaliteit van scholen

<b>Basisonderwijs</b>	
<b>V</b>	<p><b>Eenpitter</b> De schoolleider stelt, gemandateerd door het bestuur, kwaliteitsdoelen. Het bestuur laat zich drie keer per jaar via een uitgebreide managementrapportage informeren en onderzoekt de tevredenheid van ouders en leerlingen.</p> <p><b>Meerpitter</b> Het bestuur houdt de ondergrens van de inspectie als absoluut minimum aan, maar wil ook opbrengstnormen van de school zien (per groep en per kind) in het kader van opbrengstgericht werken. Wat het onderwijsleerproces betreft gebruikt het bestuur het inspectiekader als handvat, maar er is een eigen kijkwijzer in ontwikkeling waarin het pedagogisch klimaat veel zwaarder is aangezet (het bestuur vindt dat de inspectie hier onvoldoende aandacht aan besteedt). De bovenschoolse directeur met onderwijs in zijn portefeuille controleert en bespreekt in september alle schooljaarplannen en schooljaarverslagen. Soms laat hij directeuren meer activiteiten plannen (als hij vindt dat er onvoldoende urgentie uit de voornemens spreekt), maar soms juist minder (als schoolleiders te veel willen). Hij grijpt meteen in als de opbrengsten onvoldoende zijn en gaat dan vaker naar de betreffende scholen toe.</p>
<b>O</b>	<p><b>Eenpitter</b> Het bestuur bemoeide zich eerst niet met de onderwijskwaliteit, dat is pas begonnen toen de school zwak werd. Nu bespreekt het bestuur alleen de prestaties van groep 8 met de schoolleider, hoewel het jaarverslag van de school ook toetsgegevens over andere groepen bevat. Er zijn geen afspraken over de wijze waarop het bestuur informatie over de kwaliteit van leraren krijgt.</p>
<b>Speciaal basisonderwijs</b>	
<b>V</b>	<p><b>Eenpitter</b> Het bestuur ziet er op toe dat de school aan inspectienormen voldoet. Waar nodig faciliteert zij de school om te verbeteren en dat levert successen op. Het bestuur vindt het lastig om in het speciaal basisonderwijs goede kengetallen te bepalen, anders dan in het basisonderwijs (toetsscores in combinatie met inspectienormen).</p> <p><b>Meerpitter</b> De algemeen directeur zorgt voor een uitgebreide kwaliteitsbewaking en heeft een medewerker kwaliteit tot zijn beschikking. Rapportage aan het bestuur vindt volgens vaste afspraken plaats.</p>
<b>O</b>	<p><b>Eenpitter</b> De prestaties van leerlingen worden onvoldoende bekeken en er is geen duidelijke interne communicatie over de doelen waar het bestuur naar streeft.</p> <p><b>Meerpitter</b> De bestuurder wil al een jaar meer zicht op de kwaliteit van scholen, maar er is nog steeds geen goed managementinformatiesysteem en ook een besturingsmethodiek ontbreekt.</p> <p><b>Meerpitter</b> Het college van bestuur bezoekt de scholen regelmatig en spreekt dan met schoolleiders, maar die gesprekken gaan weinig over prestaties van leerlingen. Schoolleiders zien toetsscores als bijzaak en stellen vooral procesdoelen, geen productdoelen. Er is veel weerstand tegen een opbrengstgerichte aanpak.</p>

#### *Evalueren en analyseren van de kwaliteit van scholen*

Slechts iets meer dan de helft (basisonderwijs) respectievelijk de helft (speciaal basisonderwijs) van de besturen evalueren en analyseren de kwaliteit van hun scholen kritisch (zie tabel 3.3b voor voorbeelden). Zij stellen vast of de scholen de gewenste doelen bereiken en zoeken naar oorzaken wanneer dat niet gelukt is. Ook vergelijken zij de kwaliteit van de scholen met landelijke benchmarks en zoeken daar naar oorzaken van verschillen als die optreden. Op basis van deze activiteiten trekken de besturen duidelijke conclusies.

De besturen die onvoldoende evalueren en analyseren zijn in het basisonderwijs overwegend eenpitters, maar in het speciaal basisonderwijs overwegend meerpitters.

Tabel 3.3b Voorbeelden van bevoegde gezagen waar voldoende of onvoldoende sprake is van het evalueren en analyseren van de kwaliteit van scholen

Basisonderwijs	
<b>V</b>	<p><b>Eenpitter</b> Het bestuur volgt kritisch of de school de doelen haalt, trekt conclusies en neemt maatregelen wanneer dat nodig is.</p> <p><b>Meerpitter</b> De bovenschoolse directeur controleert jaarlijks of scholen voldoende bereiken. Als dat niet zo is, heeft hij 'een confronterend gesprek' met de schoolleider. Een schoolleider die veel te afwachtend is geeft hij de sporen. Hij analyseert ook waarom scholen achterblijven; vaak ligt dat volgens hem aan onvoldoende kwaliteit van leraren.</p>
<b>O</b>	<p><b>Eenpitter</b> Het bestuur kijkt alleen naar de prestaties in groep 8 en gebruikt de inspectienormen als grenswaarden; dat is nogal mager. Het bestuur drijft helemaal op de schoolleider, een kwetsbare constructie waarvan men zelf zegt dat die in een eerder stadium leidde tot het zwak worden van de school.</p> <p><b>Meerpitter</b> Het bestuur kijkt alleen naar de opbrengsten en pas als die onvoldoende zijn naar de kwaliteit van onderwijsleerprocessen.</p>
Speciaal basisonderwijs	
<b>V</b>	<p><b>Eenpitter</b> Sinds de school zwak werd en moest verbeteren, is de onderwijskwaliteit een vast punt op de agenda van team, schoolleider en bestuur. Het bestuur zoekt nog naar de gewenste kwaliteit van de informatie in managementrapportages, vooral waar het gaat om het meten van opbrengsten op basis van ontwikkelingsperspectieven en scores op toetsen.</p> <p><b>Meerpitter</b> De algemeen directeur bezoekt eens in de zes weken elke school en heeft dan gesprekken over de kwaliteitsbewaking en –ontwikkeling.</p>
<b>O</b>	<p><b>Eenpitter</b> Er vindt geen evaluatie of analyse met behulp van benchmarks plaats. Het bestuur stelt geen onderwijskundige doelen.</p> <p><b>Meerpitter</b> De scholen gebruiken diverse kwaliteitssystemen en mede daardoor is er geen eenduidigheid in het vaststellen en bewaken van de onderwijskwaliteit. Het bestuur heeft geen managementafspraken met scholen waar resultaten tegen afgezet worden.</p>

*Planmatig werken aan behoud en verbetering van de kwaliteit van scholen*

Driekwart van de besturen van basisscholen en bijna alle besturen van scholen voor speciaal basisonderwijs werken planmatig aan de kwaliteit van hun scholen. De besturen maken personeel en financiën vrij voor kwaliteitsverbetering of huren externe expertise in en bespreken prioriteiten met de schoolleiders. Het aantal besturen met duidelijke verbeterdoelen is vooral in het basisonderwijs wat geringer. Een weinig ontwikkeld punt is verder het inzetten van personeelsbeleid met het oog op de onderwijskwaliteit. Bij dat laatste kan het bijvoorbeeld gaan om normen stellen voor deeltijdwerkers, mobiliteit van personeel stimuleren, een bewust seniorenbeleid hanteren en bijtijds anticiperen op krimp door vast te leggen wie het eerst zullen afvloeien bij een teruglopend leerlingenaantal (zie tabel 3.3c voor voorbeelden).

De besturen die tekortschieten op deze indicator zijn in het basisonderwijs uitsluitend eenpitters, maar in het speciaal onderwijs gaat het om een meerpitter.

Tabel 3.3c Voorbeelden van bevoegde gezagen waar voldoende of onvoldoende sprake is van het planmatig werken aan kwaliteitsverbetering van scholen

Basisonderwijs	
<b>V</b>	<p><b>Eenpitter</b> Het bestuur neemt indien nodig personele maatregelen om de onderwijskwaliteit te stimuleren; een teamlid zit in een outplacementtraject. Toen de school zeer zwak was, heeft het bestuur flink geïnvesteerd in externe ondersteuning.</p>

	<p><b>Meerpitter</b> Alle scholen van dit bestuur werken aan opbrengstgericht en inclusief onderwijs. Het jaarverslag van het bestuur omschrijft dit als de belangrijkste topics voor de komende jaren. Het bestuur richt een auditteam in dat langs de scholen zal gaan en heeft duidelijke condities voor kwaliteitsverbetering bepaald:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Een school moet minimaal tachtig leerlingen hebben, anders wordt geleidelijk aan naar opheffing toegewerkt.</li> <li>• Leraren kunnen in deeltijd werken, maar een halve weektaak is het minimum.</li> <li>• Voor een groep staan nooit meer dan twee leraren.</li> <li>• Iedere school heeft een eigen directeur (uit principe geen meerschoolse directeuren). De bovenschoolse directeur bezoekt elke school zes keer per jaar.</li> </ul>
<b>O</b>	<p><b>Eenpitter</b> Voorheen was het bestuur te druk met interne conflicten om aandacht te besteden aan planmatig werken. Nu probeert het bestuur meer greep te krijgen op de kwaliteit van de school, onder meer door in vergaderingen te werken met een vaste agenda aan de hand van de portefeuilleverdeling en een directeursmemo. Dit heeft nog weinig basis in een goede inschatting van de actuele stand van zaken.</p>
<b>Speciaal basisonderwijs</b>	
<b>V</b>	<p><b>Eenpitter</b> Planmatig werken gebeurt op basis van het schoolplan en het daarvan afgeleide jaarplan. Bij de opstelling van die plannen neemt het dagelijks bestuur een actieve rol en informeert het de toezichhouders. Het verbetertraject (zwakke school) gaf hier een positieve impuls aan.</p> <p><b>Meerpitter</b> Het meerjarenbeleidsplan en het daarvan afgeleide bovenschoolse schoolplan bevat concrete doelen en ijkpunten. De scholen die voorheen (volgens bestuurder en schoolleider) als los zand onder de bestuursvlag vielen, ervaren nu een gezamenlijke richting en stroomlijning van prioriteiten. Het bestuur faciliteert daarbij. De scholen onderschrijven de uitgangspunten van het meerjarenbeleidsplan en vertalen bestuurlijke speerpunten in hun eigen verbeterplannen volgens een nieuw bovenschools format.</p>
<b>O</b>	<p><b>Meerpitter</b> De scholen werken autonoom, het bestuur bemoeit zich niet met hun kwaliteitsverbetering. Met de komst van een nieuwe bestuurder zal dit veranderen en moeten scholen zich verantwoorden.</p>

#### *Borgen van de kwaliteit van scholen*

Alle besturen stellen geld beschikbaar voor behoud van kwaliteit en zorgen dat vacatures opgevuld worden. Ruim de helft van de besturen van basisscholen (negen van de zestien) en bijna alle besturen van scholen voor speciaal onderwijs (zeven van de acht) doen meer aan borging. Deze besturen overleggen met scholen over afspraken en procedures, gaan na of scholen zich daaraan houden, treden op bij disfunctionerend personeel en stimuleren de deskundigheid van het personeel door nascholing en bijscholing. Verder anticiperen deze besturen op veranderende omstandigheden, zoals krimpende leerlingenaantallen, en beschikken ze over een gevarieerd gedragsrepertoire: ze treden tegen risicoscholen anders op dan tegen scholen waar alles naar wens loopt (zie tabel 3.3d voor voorbeelden).

Een zwak punt is het vastleggen van afspraken en procedures voor het behoud van onderwijskwaliteit; dit doen slechts zes van de zestien besturen van basisscholen en twee van de acht besturen van scholen voor speciaal basisonderwijs.

De besturen in het basisonderwijs die onvoldoende werk maken van de borging van kwaliteit zijn zowel eenpitters als meerpitters. In het speciaal basisonderwijs betreft dit een meerpitter.

Tabel 3.3d Voorbeelden van bevoegde gezagen waar voldoende of onvoldoende sprake is van het borgen van kwaliteit

<b>Basisonderwijs</b>	
<b>V</b>	<p><b>Eenpitter</b> Het bestuur zorgt voor goede faciliteiten, communiceert goed met de school en belanghebbenden en voert een degelijk personeelsbeleid. Er zijn de afgelopen jaren geen risico's of calamiteiten geweest.</p>

	<p><b>Meerpitter</b> Het bestuur zet gericht middelen in voor de kwaliteitsverbetering van scholen. Er is een kweekvijver voor managementfuncties en een training voor intern begeleiders. Er lopen trajecten om de deskundigheid ten aanzien van meerbegaafdheid en zorgleerlingen te vergroten. Bij minder goede scholen wisselt het bestuur personeelsleden en bieden andere schoolleiders en intern begeleiders coaching.</p>
<b>O</b>	<p><b>Eenpitter</b> Het bestuur doet nauwelijks iets aan borging; alle taken op dit gebied zijn naar de schoolleider gedelegeerd. Dit terwijl het daar in het verleden juist op misging: de school werd zwak omdat de vorige schoolleider het bestuur niet goed informeerde over teruglopende kwaliteit. De medezeggenschapsraad dringt er op aan dat de schoolleider documenten maakt (zoals een pestprotocol, klachtenprocedures) om de kwaliteit te borgen; die wens komt niet van het bestuur.</p> <p><b>Meerpitter</b> Het college van bestuur vindt de borging voldoende, maar schoolleiders en interne toezichthouder niet. Volgens de schoolleiders is het goed mogelijk om 'ja' te zeggen en 'nee' te doen. Er is geen goed evenwicht tussen de autonomie van de schoolleiders versus de eenduidigheid van handelen en borging van afspraken.</p>
<b>Speciaal basisonderwijs</b>	
<b>V</b>	<p><b>Eenpitter</b> De schoolleider zorgt voor de borging, maar overlegt hierover regelmatig met het bestuur. De financiële en personele speelruimte is beperkt, daarom is samenwerking met een ander bestuur gezocht om mogelijke terugloop in personeel op te vangen.</p> <p><b>Meerpitter</b> Borging staat hoog in het vaandel van de (nieuwe) bestuurder. Hij trof vrijblijvendheid aan in de beleidsontwikkeling van scholen en veel initiatieven verwaterden. Ook zag hij dat schoolleiders niet altijd goed stuurden op behoud en verbetering van kwaliteit. Hij pakte eerst financiële tekorten aan, daarna koos hij voor verheldering van beleidsprioriteiten ('wat doen we wel en wat doen we niet'). De managementstructuur op de scholen is versterkt, schoolleiders zijn vervangen en de professionalisering van teams heeft hernieuwde aandacht gekregen.</p>
<b>O</b>	<p><b>Meerpitter</b> Het bestuur heeft geen afspraken op dit gebied met de scholen gemaakt en voert geen gerichte controles uit.</p>

#### *Verantwoording afleggen over de kwaliteit van scholen*

De helft van de besturen legt inzichtelijk verantwoording af over de kwaliteit van scholen. Besturen zijn wettelijk verplicht zich jaarlijks te verantwoorden via een jaarverslag, maar vaak staat in deze verslagen (bijna) niets over onderwijskwaliteit. Meestal gaat het verslag alleen over de begroting en het personeel.

De besturen die meer inzichtelijk rapporteren, vermelden gegevens over afzonderlijke scholen waardoor rapportages voor meer belanghebbenden (zoals ouders) relevant zijn. Deze besturen verantwoorden zich ook ten opzichte van hun interne toezichthouders (zie tabel 3.3e voor voorbeelden).

Bij de besturen waar de verantwoording tekortschiet gaat het zowel om eenpitters als meerpitters.

Tabel 3.3e Voorbeelden van bevoegde gezagen waar voldoende of onvoldoende sprake is verantwoording over de kwaliteit

<b>Basisonderwijs</b>	
<b>V</b>	<p><b>Eenpitter</b> Het jaarverslag is een mix van een bestuurlijk document en een schooldocument, hetgeen bij een eenpitter niet vreemd is. Er staat in ieder geval voldoende over het onderwijs in.</p> <p><b>Meerpitter</b> Naast het jaarverslag voert het bestuur gesprekken met schoolleiders, leraren, ouders en de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad. Het bestuur doet aan actief stakeholdersmanagement met een werkgroep die bijeenkomsten voorbereidt waar leerlingen vragen van bedrijven beantwoorden.</p>



O	<b>Eenpitter</b> In het jaarverslag over 2010 staat niets over de onderwijskwaliteit van de school, terwijl hij zwak is, en ook niets over het verbetertraject.
	<b>Meerpitter</b> Het jaarverslag meldt alleen kengetallen over financiën en opbrengsten. Er staat niets over de kwaliteit van het onderwijs in.
	<b>Meerpitter</b> Het jaarverslag bevat geen gegevens over de afzonderlijke scholen.
<b>Speciaal basisonderwijs</b>	
V	<b>Eenpitter</b> De communicatie is open en informatief; wel zijn de gegevens over opbrengsten nog vooral kwalitatief. Het bestuur zoekt naar mogelijkheden om meer kwantitatieve gegevens te rapporteren. Ouders en bestuur zijn zeer betrokken bij de school en er zijn korte lijnen.
	<b>Meerpitter</b> Het jaarverslag van het bestuur is zeer volledig en biedt stakeholders voldoende verantwoording. Daarnaast is er regelmatig overleg met de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad en de algemene ledenvergadering, waarin het bestuur verantwoording aflegt.
O	<b>Eenpitter</b> Er is geen jaarlijkse schriftelijke verantwoording over de onderwijskwaliteit. Het bestuur verzamelt data en rapporteert over resultaten aan de raad van toezicht, maar dit gebeurt alleen mondeling. Er is geen systeem voor kwaliteitszorg.
	<b>Meerpitter</b> Er is geen plannings- en verantwoordingscyclus. Op alle niveaus (leraar naar schoolleider, schoolleider naar bestuurder en bestuurder naar raad van toezicht) verdient de verantwoording van geleverde kwaliteit verbetering.

### 3.4

#### Kwaliteit bestuurlijk handelen en onderwijskwaliteit scholen

De besturen zijn geselecteerd op basis van de onderwijskwaliteit van hun scholen in de periode 2008/2009-2011 (zie verder 1.3). In tabel 3.4a is dat selectie criterium afgezet tegen de kwaliteit van het bestuurlijk handelen zoals onderzocht in het voorjaar van 2012.

Tabel 3.4a Somscores besturen basisonderwijs (n=16) en speciaal basisonderwijs (n=8) op voorwaarden bestuurlijk handelen en bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit, naar onderwijskwaliteit van de scholen

Typering onderwijs kwaliteit scholen onder bestuur	Basonderwijs			Speciaal basisonderwijs		
	Voorwaarden bestuurlijk handelen	Bestuurlijk handelen onderwijskwaliteit	Totaalscore	Voorwaarden bestuurlijk handelen	Bestuurlijk handelen onderwijskwaliteit	Totaalscore
Stabiel gunstig	2,8	3,5	6,3	4,0	3,0	7,0
Toenemend	3,5	3,3	6,8	3,5	4,5	8,0
Afnemend	2,0	3,3	5,3	3,0	3,5	6,5
Stabiel ongunstig	2,8	2,8	5,6	3,0	2,0	5,0

De gemiddelde scores van de vier groepen besturen verschillen onderling niet heel sterk van elkaar. Wel is te zien dat de totaalscores van besturen met een stabiel gunstige kwaliteit van hun school of scholen en van de besturen die hun scholen



hebben verbeterd iets hoger uitvallen dan de besturen waar scholen recent zwak of zeer zwak werden of voortdurend zwak of zeer zwak bleven. Zowel bij het basisonderwijs als bij het speciaal basisonderwijs halen de besturen die zwakke of zeer zwakke scholen verbeterd hebben de hoogste totaalscores, hoger dan de besturen met een stabiel gunstige onderwijskwaliteit.

In de gesprekken is besturen, afhankelijk van de groep waarin ze zaten gevraagd:

- hoe het bestuur het ontstaan van zwakke en zeer zwakke scholen wist te voorkomen (stabiel gunstige groep);
- waarom er zwakke en zeer zwakke scholen zijn geweest, of dat achteraf gezien te voorkomen was geweest, en wat het bestuur heeft gedaan om de scholen te verbeteren (groep met toenemende onderwijskwaliteit);
- waarom er op dit moment zwakke of zeer zwakke scholen zijn, of dat achteraf gezien te voorkomen was geweest en wat het bestuur doet om de scholen te verbeteren (groep met afnemende onderwijskwaliteit);
- waarom er in de afgelopen jaren steeds zwakke of zeer zwakke scholen waren, of dat achteraf gezien te voorkomen was geweest en wat het bestuur doet om de scholen te verbeteren (groep met stabiel ongunstige onderwijskwaliteit).

Hieronder volgt een impressie van de antwoorden per groep besturen.

#### *Besturen met stabiel gunstige onderwijskwaliteit*

De besturen in deze groep werken al langer opbrengstgericht, hebben regelmatige contacten en korte lijnen met hun scholen, houden de onderwijskwaliteit in de gaten en grijpen bijtijds in.

- De eenpitters wijzen op de kwaliteit van de schoolleiders ('de schoolleider is de bindende factor') en de orde, rust en stabiliteit in de school: niet met alle onderwijshypes meegaan. De school heeft een duidelijke visie en een professionele cultuur. Verder is de betrokkenheid van het bestuur bij de school zeer groot, de lijnen zijn kort en men treedt doortastend op (als ouders in enquêtes duidelijk maken ergens ontevreden over te zijn, volgt meteen actie). De toezichthouder en de bestuurder benadrukken het belang van onderwijskundige ervaring en deskundigheid in de raad van toezicht.
- De meerpitters hebben al een relatief lange traditie van opbrengstgericht werken op alle niveaus, dus zowel de scholen als het bestuur zelf. Onderwijskwaliteit heeft een eigen plek in het bestuur doordat er een bovenschoolse directeur is die dit specifiek in zijn takenpakket heeft. De besturen monitoren de scholen voortdurend op een breed scala van kenmerken, dat meer omvat dan taal- en rekenprestaties. Schooljaarplannen en schooljaarverslagen worden kritisch besproken met schoolleiders. Besturen deinzen niet terug voor personele maatregelen, zoals demotie als een coachingstraject geen succes heeft gehad.

#### *Besturen met toenemende onderwijskwaliteit*

De besturen in deze groep hebben allemaal een verandering doorgemaakt. Eerst wisten ze weinig van de kwaliteit van hun scholen, waardoor ze het inspectieoordeel zwak of zeer zwak niet zagen aankomen. Inmiddels vragen ze gerichte informatie op en is er sprake van kwaliteitszorg op bestuurlijk niveau.

- De eenpitters bemoeiden zich niet met de prestaties van de school, dat was een zaak voor de schoolleider. Signalen van kwaliteitsproblemen waren er niet (omdat de schoolleider er niets over zei) of werden genegeerd. Als de

besturen alerter waren geweest, hadden ze het zwak worden van de school mogelijk kunnen voorkomen. De schoolleiders zijn nu vervangen, het model voor directe instructie is ingevoerd en de rapportage over onderwijs en opbrengsten van de schoolleider naar het bestuur is beter gewaarborgd. Bij een eenpitter in het speciaal basisonderwijs is het bestuur omgevormd van een traditioneel bestuur van een vereniging naar een bestuur van een stichting. De verhoudingen zijn geprofessionaliseerd en er is een betere informatievoorziening.

- De meerpitters beschikten niet over voldoende gegevens van de scholen om een helder inzicht te hebben in de kwaliteit en zagen het oordeel zwak of zeer zwak daardoor niet aankomen. Tijdens verbetertrajecten zijn personeelsleden verplaatst. Scholen leveren nu systematisch gegevens aan het bestuur en er zijn managementcontracten met schoolleiders afgesloten. Opbrengstgericht werken is nu een speerpunt. Er is bij een meerpitter in het speciaal basisonderwijs een kwaliteitszorgsysteem op bovenschools niveau ingevoerd en scholen, bovenschools management en bestuur werken alle volgens een Plan-Do-Check-Act-cyclus. Elke school krijgt externe audits. De bovenschoolse directeur voert een gesprek met een schoolleider na een attendering door de inspectie, als de inspectie een waarschuwing geeft volgt een verbetertraject.

#### *Besturen met afnemende onderwijskwaliteit*

In deze groep besturen ontbrak kennis van onderwijs bij de bestuurders, stuurde men de scholen niet duidelijk aan, lette men niet goed op de kwaliteit en sprak men elkaar niet aan bij kwaliteitsproblemen. Hier is de omslag naar meer kwaliteitszorg op bestuurlijk niveau nog gaande.

- Een van de eenpitterbesturen trad niet op toen de opbrengsten van de school onder de normen doken. De schoolleider hoefde zich nooit te verantwoorden: het ging altijd goed met de school, daardoor was een zekere zelfvoldaanheid ontstaan die kritische reflectie verhinderde. Het inspectieoordeel fungeerde als een wake-up call. Nu werkt de school veel planmatiger en is er meer communicatie tussen schoolleider en bestuurder. Als dat eerder geregeld was, had de school geen intensief toezicht hoeven hebben. Het andere eenpitterbestuur bestond uit ouders van wie niemand kennis van onderwijs had en de verstandhouding met de directeur was niet goed. Als het bestuur deskundiger was geweest, was het niet zo ver gekomen dat de school zwak werd. De eenpitter in het speciaal basisonderwijs voelde zich overvallen door het inspectieoordeel zwak, temeer daar men al wel met ontwikkelingsperspectieven werkte. Het bestuur heeft vervolgens verbeteringen ondersteund en terugkijkend vindt men dat het onderwijs inderdaad toch nog sterk verbeterd kon worden.
- De meerpitters zien een familiecultuur, waarbij men niet professioneel met elkaar omgaat, als oorzaak van de teruglopende kwaliteit. In een geval was er geen echt bestuur: schoolleiders hadden bovenschoolse taken en werden geacht elkaar aan te spreken, maar dat deden ze niet. Zwakke scholen hadden voorkomen kunnen worden als men de problemen had gezien en serieus had genomen. Inmiddels is er een bovenschoolse directeur die de scholen aanstuurt. Een deel van de teamleden op de zwakke school is vervangen, de schoolleider ook. Bij de meerpitter uit het speciaal basisonderwijs stuurde het bestuur de scholen niet goed aan, zodat men zich op de werkvloer onvoldoende bewust was van de kwaliteit die de inspectie verwacht. Een nieuwe bestuurder is nu op zoek naar instrumenten die hem tijdig op de hoogte brengen van kwaliteitsontwikkelingen en opbrengsten.

### *Besturen met stabiel ongunstige onderwijskwaliteit*

Bij deze groep besturen valt op dat veel feiten en meningen overeenkomen met die van besturen uit de vorige groep, maar er is daarnaast meer aan de hand: conflicten binnen het team over de onderwijsvisie, een fusie die moet plaatsvinden, een financiële crisis of een bestuur dat weinig verantwoordelijkheid neemt voor de onderwijskwaliteit.

- Het eenpitterbestuur noemt de niet-professionele familiecultuur en verdeeldheid binnen het team over de onderwijsvisie. Door conflicten na de pensionering van de schoolleider (die 35 jaar achtereen op de school werkte) en voortdurende bestuurlijke wisselingen daalde de kwaliteit, waarbij niemand ingreep. Een interim-schoolleider heeft de zaken op orde gebracht toen de school zwak werd. Inmiddels is een nieuwe schoolleider aangesteld en streeft het bestuur naar een fusie met een groter bestuur. In het speciaal basisonderwijs had een eenpitter een school waar de schoolleider, die daar al twintig jaar werkte, het welbevinden van leerlingen vooropstelde en weinig oog had voor leerresultaten. Het bestuur stond op grote afstand en greep niet in. Een nieuwe schoolleider probeerde veranderingen te bewerkstelligen, maar stuitte op grote weerstand in het team. Opbrengstgericht werken en kwaliteitszorg staan nog in de kinderschoenen.
- Een meerpitter wist wel dat de kwaliteit op een school niet zo best was, maar greep pas in na het inspectieoordeel. Men wachtte dus te lang. De nieuwe schoolleider werkt opbrengstgericht en er is een cultuuromslag geweest, zodat men nu hogere verwachtingen heeft en meer eisen stelt. Een andere meerpitter stond op grote afstand van het onderwijs en besteedde alle aandacht aan een fusieproces; er was bovendien ook nog een financiële crisis gaande. Er waren alleen vrijblijvende gesprekken met schoolleiders. Een meerpitter in het speciaal basisonderwijs wijt het oordeel zwak onder andere aan slechte begeleiding van de schoolbegeleidingsdienst. Het bestuur bemoeit zich weinig met het verbetertraject maar laat alles over aan de nieuwe schoolleider.

## **3.5 Conclusies**

In het basisonderwijs zijn zestien besturen onderzocht, in het speciaal basisonderwijs acht. Deze kleine aantallen maken het, naast de gebruikte methode van selectie (evenveel eenpitters als meerpitters) niet mogelijk om representatieve uitspraken over de sector als geheel te doen.

### *Stand van zaken kwaliteit bestuurlijk handelen*

Wat de voorwaarden voor bestuurlijk handelen betreft, is bij de meeste onderzochte besturen van basisscholen en scholen voor speciaal onderwijs het bevoegd gezag op hoofdlijnen voldoende ingericht. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn naar behoren verdeeld en er is op zijn minst enig beleid ten aanzien van de onderwijskwaliteit ontwikkeld. Uitgesproken zwakke punten zijn de inrichting en het functioneren van het intern toezicht. Slechts 10 procent van de onderzochte besturen is op alle vijf indicatoren als voldoende beoordeeld.

Bij het bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit hebben de onderzochte besturen van basisscholen doorgaans voldoende zicht op de kwaliteit van hun scholen, ze analyseren die kwaliteit ook en voeren waar nodig verbeteringen door. Ongeveer de helft van de besturen doet voldoende aan borging

van kwaliteit en verantwoordt zich naar behoren. Een derde van de besturen is op alle vijf indicatoren als voldoende beoordeeld; alleen deze besturen maken een volledige kwaliteitscyclus door. In het speciaal basisonderwijs doen de meeste onderzochte besturen voldoende aan planmatig verbeteren en borgen van kwaliteit. Zwakke punten zijn het zicht hebben op de kwaliteit, evalueren/analyseren en verantwoording afleggen. Een kwart van de besturen in het speciaal basisonderwijs is op alle vijf indicatoren als voldoende beoordeeld.

Deze resultaten maken duidelijk dat verbeteringen op het bestuurlijk vlak bij veel van de onderzochte besturen zonder meer wenselijk zijn. Die verbeteringen betreffen dan vooral het intern toezicht en de cyclus van kwaliteitsverbetering.

- Toezichthouders nemen nog vaak geen onafhankelijke positie in ten opzichte van het bestuur: ze denken met de bestuurders mee in plaats van hen te beoordelen. Ze drijven op de informatie die ze van bestuurders krijgen, in plaats van zelf te bepalen welke informatie ze nodig hebben en hoe ze die willen inwinnen. In veel besturen is het intern toezicht er hierdoor niet klaar voor om in te grijpen bij onvoldoende prestaties van de bestuurders, zoals bestuurders niet altijd op tijd ingrijpen als de scholen onvoldoende presteren.
- Bestuurders besteden zeker aandacht aan de kwaliteit van scholen, maar maken in meerderheid geen volledige kwaliteitscyclus door: er zitten nog gaten in de logischerwijs opeenvolgende en samenhangende stappen die gezamenlijk een goed systeem van kwaliteitszorg vormgeven.

#### *Bestuurlijke grootte*

In het basisonderwijs is het verschil tussen eenpitters en meerpitters 3,4 punten op een schaal van 10, in het nadeel van de eenpitterbesturen. Deze eenpitters zijn zowel op de voorwaarden voor bestuurlijk handelen als op het bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit minder positief beoordeeld dan de meerpitters.

In het speciaal basisonderwijs is de situatie precies omgekeerd: hier zijn de eenpitters gemiddeld 2,2 punten positiever beoordeeld dan de meerpitters. Met name waar het gaat om het handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit doen de eenpitters het beter. Waar dit aan ligt, is niet goed uit de onderzoeksgegevens te halen. Het is mogelijk dat de scholen voor speciaal basisonderwijs enigszins 'ondersneeuwen' in de grotere besturen (die vooral reguliere basisscholen onder hun hoede hebben), terwijl de eenpitterbesturen alle aandacht vrij kunnen maken voor de school voor speciaal basisonderwijs.

#### *Onderwijskwaliteit*

De besturen die er recent in slaagden hun zwakke en zeer zwakke scholen te verbeteren, halen de hoogste beoordeling op de kwaliteit van het bestuurlijk handelen. Ze worden gevolgd door de besturen die over langere tijd de onderwijskwaliteit van hun scholen stabiel voldoende wisten te houden. Dat is zowel in het basisonderwijs als in het speciaal basisonderwijs het geval. De besturen waar de onderwijskwaliteit terugliep of langere tijd ongunstig was, komen minder gunstig naar voren op indicatoren van bestuurlijk handelen. Dat suggereert een zekere samenhang tussen bestuurlijk handelen en onderwijskwaliteit, maar de verschillen zijn klein en door de geringe aantallen onderzochte besturen zijn ze niet op significantie te toetsen. Naast de oordelen op de indicatoren wijzen ook de ervaringen van de onderzochte besturen zelf op verschillen:

- De besturen die scholen verbeterd hebben of die een stabiel gunstige onderwijskwaliteit hadden, werken opbrengstgericht, nemen signalen van eventuele problemen serieus, hebben veel contact met de scholen, geven scholen feedback en grijpen in als er iets misgaat. Ook zorgen ze ervoor dat ze goede informatie van de scholen krijgen.
- De besturen met scholen waar de onderwijskwaliteit daalde of stabiel ongunstig was, hadden onvoldoende oog voor (dalende) prestaties van leerlingen. Er was onvoldoende kennis over onderwijs in het bestuur, waardoor een goede aansturing erbij inschoot. Op de scholen heerste een onprofessionele familiecultuur. De besturen met een stabiel ongunstige onderwijskwaliteit noemen daarnaast conflicten, financiële problemen en fusies als aanvullende complicerende factoren.

## 4 Kwaliteit bestuurlijk handelen in het voortgezet onderwijs

Dit hoofdstuk beschrijft de kwaliteit van het bestuurlijk handelen in het voortgezet onderwijs (zestien onderzochte besturen). Na een kort overzicht van de stand van zaken (4.1), worden achtereenvolgens de indicatoren rond de voorwaarden voor bestuurlijk handelen (4.2) en de indicatoren rond het bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit (4.3) toegelicht aan de hand van voorbeelden uit de gesprekken met vertegenwoordigers van besturen en scholen. Vervolgens komt de vraag aan bod waarom sommige besturen zwakke en zeer zwakke scholen wisten te voorkomen, terwijl andere besturen dat niet lukte (4.4). Het hoofdstuk sluit af met de belangrijkste conclusies (4.5).

### 4.1 Kwaliteit van het bestuurlijk handelen: oordelen op de indicatoren

Bij ieder bestuur zijn aan de hand van gesprekken met bestuurders, interne toezichthouders, schoolleiders en vertegenwoordigers van (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden tien indicatoren beoordeeld. In de onderstaande tabel is te zien hoeveel procent van de onderzochte besturen voldoende beoordelingen kreeg per indicator (tabel 4.1a).

Tabel 4.1a Percentage besturen voortgezet onderwijs (n=16) met voldoende beoordelingen per indicator van bestuurlijk handelen

<b>Voorwaarden bestuurlijk handelen</b>	
Inrichting bevoegd gezag	94
Verdeling taken	88
Beleid onderwijskwaliteit	88
Inrichting intern toezicht	63
Functioneren intern toezicht	63
<i>alle vijf indicatoren voldoende</i>	<i>50</i>
<b>Bestuurlijk handelen onderwijskwaliteit</b>	
Zicht op kwaliteit scholen	88
Evalueren en analyseren kwaliteit	75
Planmatig verbeteren kwaliteit	81
Borgen kwaliteit	75
Verantwoording afleggen over kwaliteit	69
<i>alle vijf indicatoren voldoende</i>	<i>56</i>

Bij de voorwaarden voor bestuurlijk handelen blijven de besturen het meest achter bij het intern toezicht; op de overige indicatoren heeft een ruime meerderheid van de besturen een voldoende beoordeling. De helft van de besturen heeft op alle indicatoren een voldoende beoordeling. Wat het bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit betreft zijn evaluatie en analyse, borging en verantwoording afleggen relatief zwakke punten. Iets meer dan de helft van de besturen, 56 procent, heeft op alle vijf indicatoren een voldoende beoordeling.

Van alle onderzochte besturen heeft 44 procent op alle tien indicatoren een voldoende beoordeling gekregen. Bij de overige besturen zijn op een of meer indicatoren verbeteringen mogelijk.

#### *Bestuurlijke omvang*

Om verschillen tussen eenpitters en meerpitters te onderzoeken, zijn de positieve beoordelingen op de indicatoren van de voorwaarden voor bestuurlijk handelen bij elkaar opgeteld, evenals de positieve beoordelingen op de indicatoren van bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit. In beide gevallen halen besturen een score die kan variëren van 0 tot 5.

De eenpitterbesturen doen het minder goed op beide groepen indicatoren dan de meerpitters (tabel 4.1b).

Tabel 4.1b Somscores besturen voortgezet onderwijs (n=16; acht eenpitters en acht meerpitters) naar grootte van bestuur

	<b>Een- pitter</b>	<b>Meer- pitter</b>	<b>Hele groep</b>
Voorwaarden bestuurlijk handelen (somscore maximaal 5)	3,0	4,9	3,9
Bestuurlijk handelen onderwijskwaliteit (somscore maximaal 5)	3,3	4,5	3,9
Totaalscore (maximaal 10)	6,3	9,4	7,8

## 4.2 Voorwaarden voor bestuurlijk handelen

Per onderzochte indicator komt aan de orde hoeveel besturen een voldoende beoordeling kregen en welke besturen dat zijn (eenpitter of meerpitter).

#### *De inrichting van het bevoegd gezag*

De meeste besturen (vijftien van de zestien) zijn op hoofdlijnen naar behoren ingericht (zie tabel 4.2a). Dat houdt in dat bestuur en intern toezicht formeel gescheiden zijn, zoals wettelijk is voorgeschreven, en dat een code goed bestuur onderschreven wordt. Alle posities zijn vervuld, het bestuur vergadert met regelmaat, een (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad wordt gefaciliteerd en het bestuur onderhoudt contacten met relevante stakeholders. In het bestuur én het intern toezicht is gezorgd voor mensen met specifieke deskundigheid op de gebieden financiën, personeel en onderwijs.

Ook bij besturen die verder alles op orde hebben komt het nogal eens voor dat er geen maximale zittingsduur voor bestuurders en toezichthouders is vastgelegd en dat bestuurders noch toezichthouders zich scholen en zelfevaluaties uitvoeren. Toezichthouders doen dit overigens nog vaker (bij elf van de zestien besturen) dan bestuurders (slechts zeven van de zestien besturen). Een klokkenluidersregeling ontbreekt bij meer dan de helft van de besturen.

Het enige bestuur dat als onvoldoende is beoordeeld op deze indicator is een eenpitter, waar onder meer de scheiding van bestuur en toezicht niet adequaat is geregeld.

Tabel 4.2a Voorbeelden van bevoegde gezagen voortgezet onderwijs die voldoende of onvoldoende zijn ingericht

<b>V</b>	<p><b>Eenpitter</b> De voormalige rector en beide conrectoren vormen sinds kort het uitvoerend bestuur en hebben de portefeuilles onderwijs, beheer en kwaliteitszorg verdeeld. Het vroegere bestuur is nu raad van toezicht. Enkele toezichthouders zijn nieuw. De portefeuilles zijn ook hier verdeeld naar onderwijs, beheer en kwaliteitszorg. Men volgt de code goed bestuur van de VO-raad.</p> <p><b>Eenpitter</b> Er is één bestuurder (de algemeen directeur) en er zitten vijf leden in de raad van toezicht: twee leden van het vroegere bestuur, drie nieuwe mensen. Men was altijd sterk gericht op financiën en bedrijfsvoering, maar nu is ook iemand met een onderwijsachtergrond aangetrokken. De zittingstermijn is drie jaar met maximaal één herbenoeming. De raad van toezicht vergadert om de twee maanden, tenminste eens per jaar zonder de bestuurder. De bestuurder stelt managementrapportages op voor de raad van toezicht. Er is een brede medezeggenschapsraad (acht leraren, twee leden ondersteunend personeel, vijf ouders, vijf leerlingen). De personeelsgeleding vergadert iedere week, om de week met een sectordirecteur erbij (een taak die door de bestuurder is uitbesteed).</p> <p><b>Meerpitter</b> Sinds twee jaar werkt men met een rector/bestuurder en een raad van toezicht. De meeste toezichthouders zijn nieuw en op deskundigheid en betrokkenheid bij de school benoemd. In de ledenvergadering van de vereniging leggen bestuurder en raad van toezicht verantwoording af. De raad van toezicht voert jaarlijks een zelfevaluatie uit. De bestuurder doet dit ook; deze zelfevaluatie is het uitgangspunt voor het functioneringsgesprek met de raad van toezicht. De klachtenregeling en de klokkenluidersregeling worden binnenkort herzien. Men is bewust vereniging gebleven en geen stichting geworden, omdat men het verantwoording afleggen aan de leden van de vereniging een voordeel vond.</p> <p><b>Meerpitter</b> Het college van bestuur laat zich jaarlijks beoordelen door de afzonderlijke schooldirecteuren/rectoren. Deze beoordeling wordt aan de raad van toezicht voorgelegd.</p>
<b>O</b>	<p><b>Eenpitter</b> Het bestuur zou volgens de statuten een oneven aantal leden moeten hebben, maar in de praktijk zit er een even aantal. Er is geen duidelijke scheiding van bestuur en toezicht: volgens de bestuurder/schoolleider is die er wel, maar het bestuurslid dat als toezichthouder zou moeten fungeren is zich niet bewust van die rol. Men zegt de code goed bestuur te onderschrijven, maar wijkt er in de praktijk van af en verantwoordt dat nergens. In het bestuur zit niemand die iets van onderwijs weet.</p>

*De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden*

De meeste besturen (veertien van de zestien) in het voortgezet onderwijs hebben hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden beschreven in een managementstatuut of een vergelijkbaar document; dit geldt ook voor de financiële component. De betreffende documenten zijn openbaar en bekend bij de betrokken functionarissen. De helft van de besturen beschikt echter niet over competentieprofielen van alle functionarissen in de organisatie (tabel 4.2b).

De twee besturen waar de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden onvoldoende is geregeld, zijn beide eenpitters.

Tabel 4.2b Voorbeelden van bevoegde gezagen voortgezet onderwijs waar de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voldoende of onvoldoende is geregeld

<b>V</b>	<p><b>Eenpitter</b> De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn schriftelijk vastgelegd en duidelijk omschreven. Volgens het directiestatuut heeft de bestuurder/schoolleider een ruim mandaat: hij is verantwoordelijk voor alles wat het onderwijs betreft. Ook financieel heeft hij veel vrijheid, maar hij legt wel zaken voor aan de raad van toezicht. Er zijn algemene competentieprofielen opgesteld. In het verleden zat het bestuur dicht op de school, nu (na de scheiding van bestuur en intern toezicht) beslist de bestuurder/schoolleider veel zelf. De voormalige bestuurders moeten wennen aan deze overgang. De bestuurder/schoolleider is hier positief over. Hij vindt dat de raad van toezicht de nieuwe rol goed oppakt en zowel gevraagd als ongevraagd advies geeft.</p>
----------	---



	<b>Meerpitter</b> In een toezichtkader zijn de grenzen van de handelingsruimte van het college van bestuur vastgelegd. De verhouding tussen de raad van toezicht en het college van bestuur is ook beschreven. Er is een rooster van aftreden. Een handboek waarin taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn beschreven is aanwezig, maar dit moet nog met een managementstatuut worden aangevuld. Dat statuut is in ontwikkeling. In de praktijk is iedereen op de hoogte van zijn/haar verantwoordelijkheden en bevoegdheden en men handelt ernaar.
<b>O</b>	<b>Eenpitter</b> Volgens de gesprekspartners zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden goed verdeeld en duidelijk voor betrokkenen. Er is formeel echter weinig geregeld en het bestuur verlaat zich in de praktijk volledig op de schoolleider. Het bestuur controleert de schoolleider niet. Als iets niet goed gaat, is het zeer de vraag of het bestuur dat merkt en in kan grijpen. De school is betrokken bij een fusie en ook hier neemt het bestuur een sterk afwachterende positie in.

#### *Het bestuursbeleid op het gebied van onderwijskwaliteit*

De meeste besturen (veertien van de zestien) beschikken over voldoende documenten die duidelijk maken welk beleid gevoerd wordt op het gebied van de onderwijskwaliteit. Het kan daarbij gaan om meerjarenbeleidsplannen, jaarplannen, strategische beleidsplannen of personeelsplannen (zie tabel 4.2c voor voorbeelden).

Van de twee besturen die geen of weinig beleid hebben ontwikkeld, is de ene een eenpitter en de andere een meerpitter.

Tabel 4.2c Voorbeelden van bevoegde gezagen voortgezet onderwijs waar bestuursbeleid over de onderwijskwaliteit voldoende of onvoldoende is ontwikkeld

<b>V</b>	<p><b>Eenpitter</b> Er is een strategisch beleidsplan in de maak, omdat de structuur van het bestuur zal veranderen. Dit plan is mede gebaseerd op kengetallen, waaronder de opbrengsten gerelateerd aan de leerlingkenmerken. Al jaren volgt en bespreekt men de kwaliteit van lessen via formats, lesobservaties en leerlingevaluaties. Deze eenpitter werkt samen met andere eenpitters. De scholen visiteren elkaar.</p> <p><b>Meerpitter</b> Het bestuur beschikt over een centraal geformuleerde identiteit, visie en kwaliteitscriteria. Het strategisch beleidsplan richt zich vooral op de ontwikkeling van de leraren en leerlingen. De scholen hebben het bestuursbeleid uitgewerkt in hun beleidsplannen of kaderbrieven. Samen met andere besturen is een systeem van collegiale visitatie ontwikkeld, waar alle scholen aan meedoen. Het bestuur stelt risicoprofielen voor de scholen op waar onderwijskwaliteit deel van uitmaakt.</p>
<b>O</b>	<p><b>Eenpitter</b> Er is nauwelijks bestuursbeleid ten aanzien van de onderwijskwaliteit. De huidige rector wordt uitvoerend bestuurder, maar dit nieuwe model is nog onvoldoende ingevoerd. Zo is nu nog niet goed duidelijk wie documenten zoals het schoolplan en het personeelsplan moet maken.</p> <p><b>Meerpitter</b> De visie en het strategisch beleidsplan zijn globaal. De rectoren/schoolleiders zijn verantwoordelijk gesteld voor de onderwijskwaliteit. Het college van bestuur heeft geen meetbare doelen met de scholen afgesproken. Zolang de resultaten goed zijn, kan een school onderwijskundig gezien haar gang gaan. Scholen en bestuur handelen vooral op basis van de jaarlijkse inspectieoordelen. Eigen analyses beperken zich tot globale overzichten van examenresultaten en instroom-doorstroom-uitstroomgegevens.</p>

#### *De inrichting van het intern toezicht*

Bij tien van de zestien besturen is het intern toezicht adequaat georganiseerd. Hier zijn de toezichthouders benoemd op basis van openbare profielen, zijn portefeuillehouders op deelterreinen als financiën, personeel en onderwijs aangewezen en heeft de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad een bindende voordracht gedaan voor minstens één lid van de raad van toezicht (zie tabel 4.2d voor voorbeelden).

Slechts in zes gevallen hebben interne toezichthouders in een toezichtkader vastgelegd op welke taken en bevoegdheden van de bestuurders het intern toezicht

betrekking heeft. Eveneens in zes gevallen zijn indicatoren vastgesteld aan de hand waarvan het bestuur minimaal eens per jaar wordt beoordeeld en is vastgelegd wat aanvaardbaar en onaanvaardbaar gedrag van de bestuurders is.

Alle zes besturen die het intern toezicht nog onvolledig vorm hebben gegeven, zijn eenpitters.

Tabel 4.2d Voorbeelden van bevoegde gezagen voortgezet onderwijs waar het intern toezicht voldoende of onvoldoende is ingericht

<b>V</b>	<p><b>Eenpitter</b> Het intern toezicht bestaat sinds enkele maanden. Het model van de VO-raad wordt gevolgd en er zijn portefeuilles verdeeld: beheer, onderwijs en kwaliteitszorg.</p> <p><b>Meerpitter</b> De raad van toezicht werkt niet met portefeuillehouders, maar de leden zijn wel aangesteld op grond van specifieke deskundigheden. De raad van toezicht laat zich informeren door het college van bestuur op basis van risicoprofielen van de scholen. Er zijn afspraken over de taken en bevoegdheden van de raad van toezicht. Het college van bestuur wordt jaarlijks beoordeeld, maar een toezichtkader is er nog niet.</p>
<b>O</b>	<p><b>Eenpitter</b> Alle gesprekpartners zeggen dat het interne toezicht formeel nog niet is ingericht. Zaken zijn nog niet op papier uitgewerkt en vastgesteld.</p> <p><b>Eenpitter</b> In de praktijk is er geen intern toezicht. Het bestuur delegeert vrijwel alles naar de schoolleider. De ledenvergadering van de vereniging heeft volgens het jaarverslag 2011 een toezichthoudende rol, maar is in de praktijk geen levend orgaan.</p>

#### *Het functioneren van het intern toezicht*

Bij tien van de zestien besturen functioneert het intern toezicht zoals de bedoeling is volgens de wetgever (tabel 4.2e). Deze toezichthouders keuren begroting, jaarverslag en beleidsplannen goed en zien erop toe dat bestuurders rechtmatig middelen verwerven en besteden. Ze nemen de werkgeversrol op zich, stellen arbeidsvoorwaarden voor de bestuurders vast, adviseren de bestuurders ook ongevroegd, wijzen de instellingsaccountant aan en leggen verantwoording over hun activiteiten af in het jaarverslag. Daarnaast vergaderen ze met regelmaat.

Punten die bij ongeveer de helft van de toezichthouders nog niet voldoende uit de verf komen, zijn het jaarlijks beoordelen van de bestuurders, het expliciet waarborgen dat er nergens sprake is van belangenverstremming en het onafhankelijk van de bestuurders verzamelen van informatie.

Alle besturen waar het intern toezicht nog niet naar behoren functioneert zijn eenpitters.

Tabel 4.2e Voorbeelden van bevoegde gezagen voortgezet onderwijs waar het intern toezicht voldoende of onvoldoende functioneert

<b>V</b>	<p><b>Eenpitter</b> De raad van toezicht neemt de werkgeversrol serieus: er zijn jaarlijkse prestatieafspraken met de bestuurder en jaarlijkse functioneringsgesprekken op basis van een beoordelingskader. De raad vergadert ook zonder de bestuurder en neemt duidelijke eigen standpunten in over de schoolontwikkeling. De bestuurder waardeert het dat de raad van toezicht 'best lastig' is. De raad wil vergaderingen thematisch structureren, zodat onderwerpen niet versnipperd en diepgaand worden behandeld.</p> <p><b>Meerpitter</b> De raad van toezicht legt jaarlijks verantwoording af in een deeljaarverslag. De leden zijn professioneel, kritisch en hebben bestuurlijke ervaring; ze zijn daar op geselecteerd. De raad laat zich door deskundigen informeren en draagt zo nodig de bestuurder op om onderzoek te laten verrichten, zoals naar de financiële positie op de langere termijn. De raad gaat jaarlijks op schoolbezoek bij een van de scholen.</p> <p><b>Meerpitter</b> De raad van toezicht vergaart benodigde informatie bewust formeel en informeel. De raad vergadert periodiek met de medezeggenschapsraad en bezoekt jaarlijks de scholen om informele gesprekken te voeren.</p>
----------	--

<b>O</b>	<p><b>Eenpitter</b> Alles gaat informeel. De werkgeversrol wordt niet ingevuld. De schoolleider zegt dat de toezichthouders functioneringsgesprekken houden, maar de betreffende toezichthouder spreekt dit tegen evenals andere betrokkenen uit de school.</p> <p><b>Eenpitter</b> De toezichthouders en de bestuurders zijn ouders van leerlingen op de school. Iedereen kent elkaar via de kerk en de vereniging. In bestuur en toezicht zijn geen specifieke deskundigheden aanwezig. De toezichthouders vergaderen nooit zelfstandig.</p> <p><b>Eenpitter</b> De actieve medezeggenschapsraad wil graag eens met de raad van toezicht spreken, omdat die voor hen te veel buiten beeld is: de toezichthouders laten zich alleen door de schoolleider informeren. De medezeggenschapsraad vindt dit een uitermate kwetsbare situatie, maar de raad van toezicht is tevreden over het eigen functioneren.</p>
----------	--

### 4.3 Bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit

#### *Zicht op de kwaliteit van scholen*

De meeste besturen (veertien van de zestien) hebben voldoende zicht op de kwaliteit van hun scholen (tabel 4.3a). Ze weten hoe hun scholen presteren en hebben een visie op de prestaties, het onderwijsleerproces en de kwaliteit van het personeel. Ze zoeken hier actief draagvlak voor bij alle betrokkenen in en rond de school. Deze besturen gaan minimaal eens per vier jaar na hoe tevreden leerlingen, ouders en personeel zijn. Ze hebben afspraken met scholen over momenten waarop ze gegevens moeten leveren en monitoren of scholen voldoende vorderen.

De zwakke punten zijn het stellen van meetbare doelen en het actief opsporen van risico's. De helft van de besturen heeft hier nog geen of weinig werk van gemaakt. De twee besturen die weinig of geen zicht hebben op de kwaliteit van hun school of scholen zijn een eenpitter en een meerpitter.

Tabel 4.3a Voorbeelden van bevoegde gezagen voortgezet onderwijs waar voldoende of onvoldoende zicht is op de kwaliteit van scholen

<b>V</b>	<p><b>Eenpitter</b> Het bestuur is steeds steviger gaan sturen op resultaten. Er zijn heldere afspraken met de school en er zijn tussentijdse metingen. De bestuurder kent de prestaties op afdelingsniveau en teamniveau en stuurt hierop. Tot drie jaar geleden wist de bestuurder niet hoe de kwaliteit was.</p> <p><b>Meerpitter</b> Bestuur en schoolleiders hebben afspraken gemaakt over aspecten van de kwaliteit van scholen (Vensters voor Verantwoording, tevredenheidsonderzoeken en de eis dat scholen aan de inspectienorm moeten voldoen) en bespreken deze aspecten regelmatig. Verder zijn er collegiale visitaties en gemeenschappelijke scholingen.</p> <p><b>Meerpitter</b> Het strategisch beleidsplan (met als speerpunten ICT, doorlopende leerlijnen en opbrengstgericht werken) is verwerkt in locatiespecifieke documenten. De bestuurder werkt met managementcontracten en managementrapportages per kwartaal. Zo krijgt hij zicht op hoe de scholen werken aan het algemene beleid en met welke resultaten. In de rapportages wordt altijd gevraagd naar opbrengsten, financiën, personeel en signalen.</p>
<b>O</b>	<p><b>Eenpitter</b> Uit de informatie van bestuurder en schoolleider blijkt dat het bestuur niet 'in control' is als het gaat om de kwaliteit van de school. De schoolleider informeert het bestuur (in dit geval de wethouder) eens per twee maanden en van deze gesprekken wordt een verslag gemaakt. De schoolleider stelt de agenda op. De bestuurder zegt een visie op onderwijskwaliteit te hebben, maar de schoolleider herkent dit niet.</p> <p><b>Meerpitter</b> Het bestuur is weinig proactief onder het motto: geen nieuws is goed nieuws. Het bestuur krijgt pas zicht op de onderwijskwaliteit als het al is fout gelopen. De raad van toezicht vindt het genoeg om kennis te nemen van de opbrengstenkaarten en de informatie van scholen aan het college van bestuur. Elke school zou jaarlijks onderzoek naar tevredenheid moeten doen, maar de voorzitter van de medezeggenschapsraad zegt dat zijn school deze afspraken niet altijd nakomt.</p>

### *Evalueren en analyseren van de kwaliteit van scholen*

Driekwart van de besturen (twaalf van de zestien) evalueert en analyseert de kwaliteit van hun scholen kritisch (zie tabel 4.3b voor voorbeelden). Zij gaan jaarlijks na of scholen de gewenste doelen hebben behaald en analyseren, als dat niet gelukt is, waar dat aan ligt. Ook vergelijken ze de resultaten van hun scholen met landelijke benchmarks en zoeken ze verklaringen voor verschillen tussen de eigen scholen en het landelijk beeld. Vervolgens trekken ze op basis van de evaluatie en analyse conclusies voor de verdere ontwikkeling van de scholen.

De vier besturen die onvoldoende evalueren en analyseren bestaan uit drie eenpitters en een meerpitter.

Tabel 4.3b Voorbeelden van bevoegde gezagen voortgezet onderwijs waar voldoende of onvoldoende sprake is van het evalueren en analyseren van de kwaliteit van scholen

<b>V</b>	<b>Eenpitter</b> De kwaliteit van het onderwijs komt in beeld door lesobservaties, enquêtes en visitaties door andere scholen. De opbrengsten worden systematisch geanalyseerd. De determinatie van leerlingen is verscherpt en een blijvend punt van aandacht. Er is een systematische aanpak, maar de norm om vast te stellen wanneer resultaten voldoende of goed zijn moet explicieter worden.  <b>Meerpitter</b> Het bestuur maakt jaarlijks van iedere school een risicoprofiel, waarin oordelen van de inspectie zijn verwerkt. Alle scholen doen mee aan Vensters voor Verantwoording en er zijn afspraken over het gebruik van tevredenheidsonderzoeken. Vergelijking met landelijke benchmarks is er wel, maar beperkt (vooral via Vensters).
<b>O</b>	<b>Eenpitter</b> De resultaten worden wel in een bestuursvergadering besproken, maar er is geen analyse vastgelegd. Een en ander leidt niet tot transparante conclusies op school- of bestuursniveau.  <b>Meerpitter</b> Er zijn geen doelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit en er is dus ook geen sprake van evaluatie of analyse.

### *Planmatig werken aan behoud en verbetering van de kwaliteit van scholen*

Van de zestien besturen werken dertien voldoende planmatig aan kwaliteitsbehoud en kwaliteitsverbetering (tabel 4.3c). Deze besturen bespreken beleidsprioriteiten met schoolleiders en stellen zo nodig financiën en personeel beschikbaar voor verbetering van het onderwijs, evenals externe expertise. Het personeelsbeleid wordt ingezet voor de onderwijskwaliteit en als er signalen zijn van teruglopende kwaliteit (bijvoorbeeld van de inspectie) reageren de besturen daar actief op.

Slechts de helft van de besturen heeft smart geformuleerde beleidsprioriteiten per schooljaar vastgelegd op bestuursniveau en op schoolniveau, bijvoorbeeld in een managementcontract.

De besturen die tekortschieten op deze indicator zijn alle drie eenpitters.

Tabel 4.3c Voorbeelden van bevoegde gezagen voortgezet onderwijs waar voldoende of onvoldoende sprake is van het planmatig werken aan kwaliteitsverbetering van scholen

<b>V</b>	<b>Eenpitter</b> Het college van bestuur (de vroegere functie van rector is afgeschaft) zit dicht op de schoolpraktijk: maakt beleidsplannen, stuurt teamleiders aan, analyseert resultaten, monitort afspraken over de onderwijskwaliteit en evalueert doelen.  <b>Meerpitter</b> Het bestuur neemt na attenderingen/waarschuwingen van de inspectie krachtige maatregelen. Men werkt steeds planmatiger aan kwaliteitsbehoud en verbetering van scholen. Scholen formuleren beleidsprioriteiten nog verschillend (beleidsplan, kaderbrief) en de beleidsprioriteiten kunnen nog smarter.
----------	--

<b>O</b>	<p><b>Eenpitter</b> Het bestuur staat op dit punt op afstand, hoewel men eindverantwoordelijk is. Volgens de schoolleider bemoeit het bestuur zich niet of nauwelijks met planmatig werken aan kwaliteitsverbetering. Het bestuur heeft geen beleidsprioriteiten en heeft ook geen verbeterdoelen voor de school vastgesteld.</p> <p><b>Eenpitter</b> Er is geen actueel bestuurlijk beleidsplan (alleen een oud plan uit 2010), er zijn alleen voornemens om te werken met een meerjarenbeleidsplan, jaarplan en jaarverslag. De school heeft wel concrete sectiejaarplannen, maar die kennen geen vertaling naar het bestuursniveau en het omgekeerde is ook niet het geval.</p>
----------	--

#### *Borgen van de kwaliteit van scholen*

Alle besturen investeren financieel in de kwaliteit van hun scholen, in na- en bijscholing van het personeel en in de continuïteit van de aansturing van de scholen. Driekwart van de besturen speelt verder ook adequaat in op veranderende omstandigheden, zoals krimp of groei van de scholen of wijzigingen in het onderwijsbeleid. Ze nemen maatregelen als personeelsleden disfunctioneren en bespreken het naleven van afspraken en procedures met de scholen (tabel 4.3d).

Er zijn ook relatief zwak ontwikkelde punten waar het gaat om de kwaliteitsborging. Zo voorziet de helft van de besturen niet in het vastleggen van afspraken en procedures voor kwaliteitsbehoud (bijvoorbeeld in een managementcontract met schoolleiders) en het jaarlijks nagaan of men ook daadwerkelijk handelt volgens die afspraken en procedures. Een ander punt waarop besturen zich kunnen ontwikkelen is variatie in het gedragsrepertoire bij het benaderen van scholen. De helft van de besturen treedt tegenover alle scholen op dezelfde manier op, of ze nu goed presteren of niet.

De groep besturen die onvoldoende werk maakt van de borging van kwaliteit bestaat uit drie eenpitters en een meerpitter.

Tabel 4.3d Voorbeelden van bevoegde gezagen voortgezet onderwijs waar voldoende of onvoldoende sprake is van het borgen van kwaliteit

<b>V</b>	<p><b>Eenpitter</b> Borging van kwaliteit vindt plaats via het integraal personeelsbeleid (scholing, begeleiding en ontslag). Er zijn vaste formats voor analyses en verbeterplannen van secties en er worden eisen gesteld aan de examenopbrengsten. Er is een begin gemaakt met prestatie-eisen op basis van de Citotoetsen in de onderbouw.</p> <p><b>Meerpitter</b> Afspraken zijn vastgelegd in een handboek. Het bestuur grijpt in als personeel niet functioneert en besteedt extra aandacht aan zwakke scholen.</p> <p><b>Meerpitter</b> Het bestuur zet voldoende financiële en personele middelen in om de kwaliteit te borgen en geeft zwakke scholen/afdelingen extra ondersteuning voor het inhuren van externe deskundigen. Soms zijn managers vervangen. Alle scholen doen mee aan visitaties. Het bestuur heeft een eigen academie opgericht die de scholing van het personeel verzorgt.</p>
<b>O</b>	<p><b>Eenpitter</b> De kwaliteitsverbetering van de school is nog pril en nam veel tijd in beslag. Borging is dus zeer relevant, maar er is nog geen systematiek voor. Wel is men zich bewust van de kwetsbaarheid. Het bestuur wil zich blijven richten op het primaire proces en voorzichtig zijn met innovatieve ontwikkelingen. Het bestuur heeft geen eigen risico-indicatoren naast de inspectienormen.</p> <p><b>Meerpitter</b> Het bestuur maakt weinig werk van afspraken en besteedt weinig aandacht aan communicatie daarover en aan controle op het handelen conform de afspraken. Het bestuur treedt op bij disfunctionerend personeel, maar pas als de problemen in een vergevorderd stadium zijn.</p>

#### *Verantwoording afleggen over de kwaliteit van scholen*

Bijna driekwart van de besturen (elf van de zestien) verantwoordt zich voldoende over de kwaliteit van de scholen. In die gevallen bevat het jaarverslag gegevens op

een niveau dat voor belanghebbenden inzichtelijk is, dat wil zeggen op het niveau van scholen, opleidingen of vestigingen. Deze besturen leggen ook verantwoording af aan hun interne toezichthouders (tabel 4.3e).

Bij de helft van de besturen is sprake van een actieve horizontale dialoog met stakeholders uit de scholen zelf en hun omgeving (personeel, medezeggenschapsraad, ouders, leerlingen, verenigingen en het bredere maatschappelijke veld).

Bij de besturen waar de verantwoording tekortschiet gaat het om vier eenpitters en een meerpitter.

Tabel 4.3e Voorbeelden van bevoegde gezagen voortgezet onderwijs waar voldoende of onvoldoende sprake is van verantwoording over de kwaliteit

<b>V</b>	<p><b>Eenpitter</b> Documenten (schoolgids, jaarverslag, website) bevatten duidelijke informatie over de opbrengsten. Ook ontwikkelingen in het onderwijs zijn duidelijk beschreven. De focus op opbrengsten heeft een andere wijze van verantwoording teweeggebracht.</p> <p><b>Meerpitter</b> Er zijn toegankelijke jaarverslagen van de scholen en de bestuurder legt verantwoording af aan de raad van toezicht en de vereniging.</p> <p><b>Meerpitter</b> Het bestuur organiseert bijeenkomsten voor alle personeelsleden over de onderwijskwaliteit. De raad van toezicht wordt daarbij ook uitgenodigd.</p>
<b>O</b>	<p><b>Eenpitter</b> De school neemt deel aan Vensters voor Verantwoording, maar de informatie is niet bereikbaar via de website van de school en de kengetallen voor Vensters zijn deels onbekend bij het bestuur. De medezeggenschapsraad speelt geen rol bij documenten zoals het strategisch beleidsplan. Documenten worden niet actief verspreid.</p> <p><b>Meerpitter</b> Het bestuur vindt dat scholen zich zelf dienen te verantwoorden richting stakeholders. Geschrokken door eerdere gebeurtenissen (zeer zwakke school) heeft de raad van toezicht met het college van bestuur afgesproken dat zij op basis van risicoprofielen regelmatig over de scholen wordt geïnformeerd. De voorzitter van de raad van toezicht zegt: "Vroeger zagen we nooit de rapporten en oordelen van de inspectie, tegenwoordig worden die aan ons verstrekt."</p>

#### 4.4 Kwaliteit bestuurlijk handelen en onderwijskwaliteit scholen

De besturen zijn geselecteerd op basis van de onderwijskwaliteit van hun scholen in de periode 2009-2011 (zie verder 1.3). In tabel 4.4a is dat selectiecriteria afgezet tegen de kwaliteit van het bestuurlijk handelen zoals onderzocht in het voorjaar van 2012.

Tabel 4.4a Somscores bevoegde gezagen voortgezet onderwijs op voorwaarden bestuurlijk handelen en bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit, naar onderwijskwaliteit van de scholen

Typering onderwijskwaliteit scholen onder bestuur	Voorwaarden bestuurlijk handelen	Bestuurlijk handelen onderwijskwaliteit	Totaalscore
Stabiel gunstig	3,0	4,0	7,0
Toenemend	4,3	4,3	8,6
Afnemend	4,3	3,3	7,6
Stabiel ongunstig	4,5	3,8	8,3

De gemiddelde scores van de vier groepen verschillen onderling niet sterk. Wat de totaalscores betreft scoren de besturen die zwakke of zeer zwakke scholen hebben gehad en erin geslaagd zijn ze te verbeteren het hoogst. Als alleen gekeken wordt

naar het bestuurlijk handelen op het gebied van de onderwijskwaliteit presteert deze groep besturen het beste, gevolgd door de stabiel gunstige besturen. De beide andere groepen besturen scoren op dit aspect iets lager.

In de gesprekken is besturen, afhankelijk van de groep waarin ze zaten gevraagd:

- hoe het bestuur het ontstaan van zwakke en zeer zwakke scholen wist te voorkomen (stabiel gunstige groep);
- waarom er zwakke en zeer zwakke scholen zijn geweest, of dat achteraf gezien te voorkomen was geweest, en wat het bestuur heeft gedaan om de scholen te verbeteren (groep met toenemende onderwijskwaliteit);
- waarom er op dit moment zwakke of zeer zwakke scholen zijn, of dat achteraf gezien te voorkomen was geweest en wat het bestuur doet om de scholen te verbeteren (groep met afnemende onderwijskwaliteit);
- waarom er in de afgelopen jaren steeds zwakke of zeer zwakke scholen waren, of dat achteraf gezien te voorkomen was geweest en wat het bestuur doet om de scholen te verbeteren (groep met stabiel ongunstige onderwijskwaliteit).

Hieronder volgt een impressie van de antwoorden per groep besturen.

#### *Besturen met stabiel gunstige onderwijskwaliteit*

De besturen in deze groep zijn soms al langere tijd gewend om goed op hun prestaties te letten. Soms hebben ze geleerd van eerdere ervaringen met zwakke of zeer zwakke scholen, waardoor ze het ontstaan van nieuwe zwakke of zeer zwakke scholen wisten te voorkomen. Er zijn veranderingen in de organisatie doorgevoerd en er is meer oog voor de prestaties van leerlingen.

- Een eenpitter wijst op de kleinschaligheid, die zorgt voor een grote betrokkenheid van medewerkers, directie en bestuur. Dat draagt bij aan goede opbrengsten. Men kent elkaar en de leerlingen en op management- en bestuursniveau is sprake van een goede samenwerking. Als er financiële reserves zijn, komen die aan de leraren ten goede. Een andere eenpitter zegt dat het vrijwilligersbestuur altijd al naar resultaten vroeg. Bij een derde eenpitter is de school in een eerder stadium (2006) zeer zwak geweest. Het toenmalige bestuur heeft de schoolleider ontslagen en het bestuur is vervolgens vernieuwd: bestuursleden moesten minimaal hbo-denkniveau hebben en er kwam een portefeuilleverdeling (financiën, onderwijs, bouw, personeel, juridische zaken). Het bestuur schoolt zichzelf. Leraren kregen staftaken op de school en het bestuur stelde verantwoordingseisen aan de schoolleider (jaarplan, jaarverslag, managementrapportage).
- Beide meerpitters hebben ervaring met zwakke of zeer zwakke scholen voorafgaand aan de periode van stabiel gunstige onderwijskwaliteit waarop ze geselecteerd zijn. Hier zijn de scholen beter op de resultaten van leerlingen gaan letten; vroeger letten teamleiders en afdelingsleiders daar niet op en men accepteerde te gemakkelijk dat prestaties daalden. Nu is er meer ambitie en urgentiebesef bij het personeel.

#### *Besturen met toenemende onderwijskwaliteit*

De besturen in deze groep waren eerst weinig op de hoogte van de prestaties van hun leerlingen of legden hun prioriteiten niet bij de opbrengsten. Dat is veranderd: er vindt nu meer monitoring plaats en er zijn wisselingen in het personeelsbestand geweest.

- Een eenpitter is met verbeteringen begonnen na het oordeel 'zeer zwak' van de inspectie. Na aanvankelijke ontkenning van de situatie ("we werken toch hard") groeide het besef dat de resultaten moesten verbeteren. Het bestuur was toen bijna dagelijks betrokken bij de school, stelde een nieuwe schoolleider aan en eiste verbeterplannen per sectie. Die lijn is ook na die tijd doorgezet: secties en leraren worden op basis van de prestaties van leerlingen aangesproken aan de hand van vaste formats en procedures. Sommige slecht functionerende leraren zijn vervangen.
- Bij een meerpitter hadden examenresultaten geen prioriteit vanuit de onderwijsvisie. Het aanbod bereidde leerlingen niet goed genoeg voor op het examen. Als men eerder was gaan monitoren, waren de problemen te voorkomen geweest. Er heeft inmiddels een culturomslag plaatsgevonden, mede door een nieuwe algemeen directeur/bestuurder. Een tweede meerpitter wijst op het kwaliteitsbewustzijn van de scholen en de werkcultuur, waarin goed presteren vanzelfsprekend geacht wordt.

#### *Besturen met afnemende onderwijskwaliteit*

Deze besturen verklaren de afnemende kwaliteit en het ongunstige oordeel van de inspectie vooral door te weinig aandacht voor de prestaties van leerlingen.

- De eenpitter in deze groep is het niet eens met het oordeel zwak van de inspectie. Het bestuur is van mening dat de inspectie onvoldoende rekening houdt met de context.
- Een meerpitter verklaart het oordeel zwak door het vertrek van een charismatische schoolleider en een te milde determinatie van de leerlingen. Men lette weinig op de prestaties van de leerlingen. Volgens het bestuur was het oordeel niet te voorkomen geweest, want de problemen waren eenvoudigweg niet in beeld. Nu gaat men meer op resultaat werken en er is een kwaliteitsmedewerker aangesteld. De andere meerpitter vindt, terugkijkend, dat het ongunstige oordeel van de inspectie zeker te voorkomen was geweest, "als we beter hadden opgelet en eerder hadden ingegrepen". Nu is de determinatie van leerlingen aangescherpt en er wordt meer over de onderwijskwaliteit gesproken in alle geledingen van de school in kwestie.

#### *Besturen met stabiel ongunstige onderwijskwaliteit*

Bij deze groep besturen zoekt men verklaringen vooral in de cultuur van de scholen, die niet prestatiegericht was. Ook lijkt de besturingsfilosofie soms een rol te spelen, met name bij een bestuur dat de scholen zelf verantwoordelijk stelt voor kwaliteit en ten gevolge daarvan te laat ingrijpt.

- Een eenpitter wijst op het beleid om (vooral allochtone) leerlingen extra kansen te geven door een relatief hoge plaatsing. Waarschijnlijk, denkt men, zijn de adviezen van het basisonderwijs te rooskleurig. Dat wrekt zich uiteindelijk in een ongunstig rendement in de onderbouw en in lage examenprestaties. De andere eenpitter zoekt de oorzaak van de problemen in de cultuur van de school, waar men nauwelijks op resultaten lette. Leraren werkten autonoom en er was een grote afstand tot het management. De school had lange tijd voldoende opbrengsten terwijl de concurrent in de problemen zat; dat werkte een zekere arrogantie en gemakzucht in de hand. Na het oordeel van de inspectie bleek de cultuur maar moeilijk te veranderen, zodat verbetering lang op zich liet wachten.
- Een meerpitter wijst ook op de cultuur van het personeel. Er was geen urgentiebesef, men zag niet dat de prestaties te laag waren en verbeterd moesten worden. Nu lopen er diverse verbetertrajecten met wisselend



resultaat. Bij een andere meerpitter vindt het bestuur dat scholen in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn en zelf voor kwaliteit moeten zorgen. Pas als dat niet lukt, grijpt het bestuur in maar dan zijn de problemen soms al te groot.

#### 4.5 Conclusies en samenvatting

In het voortgezet onderwijs zijn zestien besturen onderzocht. Dit kleine aantal maakt het, naast de selectiemethode (evenveel eenpitters als meerpitters) niet mogelijk om representatieve uitspraken over de sector als geheel te doen.

##### *Stand van zaken kwaliteit bestuurlijk handelen*

De meeste onderzochte besturen in het voortgezet onderwijs zijn op hoofdlijnen voldoende ingericht. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn verdeeld en bekend bij betrokkenen en er is beleid ten aanzien van de onderwijskwaliteit. Het intern toezicht is bij ruim de helft van de besturen als voldoende beoordeeld. De helft van de besturen heeft op alle vijf indicatoren een voldoende beoordeling.

Bij het bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit hebben de besturen doorgaans voldoende zicht op de kwaliteit van hun scholen. Ze evalueren en analyseren die kwaliteit, voeren verbeteringen door en zorgen ervoor dat die verbeteringen geborgd worden. Het zwakste punt is de verantwoording over de kwaliteit van de scholen: op dit punt schiet een derde tekort. Iets meer dan de helft van de besturen is op alle vijf indicatoren als voldoende beoordeeld.

Verbeteringen op een of meer indicatoren zijn bij veel besturen nodig en wenselijk.

- In de meeste gevallen is voldoende deskundigheid in het intern toezicht aanwezig, maar relatief vaak ontbreekt nog een toezichtkader waarin de onderwerpen waar men zich mee bezig wil houden en de manier waarop men dat wil doen zijn beschreven. Ook is vaak niet vastgelegd op welke punten men de bestuurders wil beoordelen en wat aanvaardbaar dan wel onaanvaardbaar gedrag is. Ten slotte maken toezichthouders nog te weinig werk van een onafhankelijke informatieverzameling. Nu komt de meeste informatie van de bestuurder, maar er zijn veel meer relevante informatiebronnen.
- Een deel van de besturen schiet tekort in de verantwoording naar belanghebbenden. De informatie in documenten is dan bijvoorbeeld van een te hoog aggregatieniveau. Scholen (of afdelingen of vestigingen) zijn dan niet herkenbaar, terwijl dat voor leerlingen, ouders en anderen nu juist de relevante eenheden zijn. Ook kunnen bestuurders vaak meer werk maken van het bespreken van kwaliteitsgegevens met stakeholders in en om de school, om zo vorm te geven aan een horizontale dialoog.

##### *Bestuurlijke grootte*

Het verschil in de beoordeling van eenpitters en meerpitters is 3,1 punten op een schaal van 10, in het nadeel van de eenpitterbesturen. De grotere besturen doen het zowel op de voorwaarden voor bestuurlijk handelen als op het bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit beter dan de eenpitters.

##### *Onderwijskwaliteit*

Besturen die hun scholen recent verbeterden, halen de hoogste score op de indicatoren van bestuurlijk handelen. Ze onderscheiden zich waar het om het handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit gaat. Bij de overige besturen is het totaalbeeld enigszins verwarrend; zo haalt de groep besturen met stabiel ongunstige

onderwijskwaliteit toch ook een relatief hoge score. Als alleen de score op het handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit in ogenschouw wordt genomen, wordt het beeld iets consistentier. De besturen met toenemende of stabiel gunstige kwaliteit van de scholen scoren daar hoger dan de besturen met afnemende of stabiel ongunstige onderwijskwaliteit. De verschillen zijn echter klein en door de geringe aantallen onderzochte besturen niet op significantie te toetsen.

De ervaringen zoals de onderzochte besturen die zelf schetsen wijzen op een zekere tweedeling:

- De besturen die scholen verbeterd hebben of die de afgelopen jaren een stabiel gunstige onderwijskwaliteit hadden (maar soms in een eerder stadium wel zwakke of zeer zwakke scholen kenden), hebben geleerd van hun ervaringen met zwakke of zeer zwakke scholen. Ze hebben meer oog gekregen voor prestaties van leerlingen en zijn ambitieuzer geworden. Ze grijpen eerder in als personeel slecht functioneert. Ze stellen hogere eisen aan de verantwoording door scholen en ze stellen ook hogere eisen aan de bestuursleden zelf, bijvoorbeeld wat het opleidingsniveau betreft.
- De besturen met scholen waar de onderwijskwaliteit daalde of stabiel ongunstig was, hebben de dalende prestaties niet gezien of soms wel gezien, maar niet als problematisch beschouwd. Bij deze besturen was de schoolcultuur niet gericht op presteren en soms is deze cultuur lastig te veranderen.

## 5 Kwaliteit bestuurlijk handelen in het (voortgezet) speciaal onderwijs

Dit hoofdstuk beschrijft de kwaliteit van het bestuurlijk handelen in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Door omstandigheden zijn slechts vier besturen (uit de clusters 1, 3 en 4) onderzocht: een eenpitter en drie meerpitters. Gezien het kleine aantal onderzochte besturen worden de gegevens in dit hoofdstuk niet uitgesplitst naar eenpitters en meerpitters.

Na een kort overzicht van de stand van zaken (5.1) worden de indicatoren rond de voorwaarden voor bestuurlijk handelen (5.2) en de indicatoren rond het bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit (5.3) toegelicht aan de hand van voorbeelden uit de gesprekken met vertegenwoordigers van besturen en scholen. Vervolgens komt de vraag aan bod waarom sommige besturen zwakke en zeer zwakke scholen wisten te voorkomen, terwijl andere besturen dat niet lukte (5.4). Het hoofdstuk sluit af met de belangrijkste conclusies (5.5).

### 5.1 Kwaliteit van het bestuurlijk handelen: oordelen op de indicatoren

Bij de vier onderzochte besturen zijn op basis van gesprekken met bestuurders, interne toezichthouders, schoolleiders en vertegenwoordigers van (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden tien indicatoren beoordeeld. In de onderstaande tabel is te zien hoeveel besturen voldoende beoordelingen kregen (tabel 5.1a).

Tabel 5.1a Aantal besturen (voortgezet) speciaal onderwijs (n=4) met voldoende beoordelingen per indicator van bestuurlijk handelen

<b>Voorwaarden bestuurlijk handelen</b>	
Inrichting bevoegd gezag	4
Verdeling taken	3
Beleid onderwijskwaliteit	3
Inrichting intern toezicht	3
Functioneren intern toezicht	3
<i>alle vijf indicatoren voldoende</i>	1
<b>Bestuurlijk handelen onderwijskwaliteit</b>	
Zicht op kwaliteit scholen	4
Evalueren en analyseren kwaliteit	2
Planmatig verbeteren kwaliteit	4
Borgen kwaliteit	3
Verantwoording afleggen over kwaliteit	2
<i>alle vijf indicatoren voldoende</i>	-

Bij de voorwaarden voor bestuurlijk handelen voldoen alle besturen aan de indicator die de inrichting van het bevoegd gezag betreft. Op de andere indicatoren blijft steeds een bestuur achter. Dat is niet steeds hetzelfde bestuur, zoals ook te zien is aan het gegeven dat slechts een van de vier besturen op alle indicatoren een voldoende beoordeling heeft.

Bij het bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit hebben alle besturen een voldoende beoordeling waar het gaat om het zicht op de kwaliteit en het planmatig verbeteren van onderwijskwaliteit. Borgen, evalueren/analyseren en verantwoording afleggen zijn minder vaak positief beoordeeld. Geen van de vier besturen heeft op alle vijf indicatoren een voldoende beoordeling.

## 5.2 Voorwaarden voor bestuurlijk handelen

Per onderzochte indicator komt aan de orde hoeveel besturen een voldoende beoordeling kregen en worden de beoordelingen toegelicht (gebaseerd op de gesprekken).

### *De inrichting van het bevoegd gezag*

De vier onderzochte besturen zijn op hoofdlijnen naar behoren ingericht (zie voor voorbeelden tabel 5.2a). Bestuur en toezicht zijn gescheiden, alle posities in het bevoegd gezag zijn bezet en een code goed bestuur wordt onderschreven. In het bestuur zijn specifieke deskundigheden op de terreinen financiën, personeel en onderwijs vertegenwoordigd (in het intern toezicht overigens niet altijd) en men vergadert voldoende frequent. Het intern toezicht evalueert zichzelf en volgt scholing, het bestuur doet dat niet altijd.

Punten waarop besturen zich soms nog kunnen verbeteren, naast de hierboven al genoemde, zijn het bepalen van een maximale zittingsduur voor functionarissen, het onderhouden van relaties met stakeholders (contacten met ouders schieten er soms bij in) en het ontwikkelen van een klokkenluidersregeling.

Tabel 5.2a Voorbeelden van bevoegde gezagen (voortgezet) speciaal onderwijs die voldoende zijn ingericht

<b>V</b>	<p>De stichting voor zorg en onderwijs onderschrijft codes voor goed bestuur. De raad van toezicht is verbonden aan de Nederlandse Vereniging voor Toezichthouders en gebruikt normen die daar zijn opgesteld. Met de komst van een lid met deskundigheid op het gebied van onderwijs zijn alle gewenste deskundigheden vertegenwoordigd. De voorzitter van het college van bestuur heeft onderwijs in zijn portefeuille. Het college van bestuur doet aan zelfevaluatie door middel van 360 graden feedback als onderlegger bij functioneringsgesprekken met de raad van toezicht. Zowel college als raad hebben middelen voor deskundigheidsbevordering, die 'op maat' plaatsvindt. Een klokkenluidersregeling is onlangs vastgesteld. De stichting heeft naast drie medezeggenschapsraden een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad en daarnaast een cliëntenraad voor de zorg.</p> <p>Het bevoegd gezag volgt de code goed bestuur van de PO-Raad. De raad van toezicht bestaat uit vijf personen. Uit de leden is een auditcommissie geformeerd voor het toezicht op de financiën. De portefeuilles zijn verdeeld. De raad van toezicht woont twee keer per jaar het overleg van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (gmr) bij en de gmr praat mee over de voordracht van een nieuw lid voor de raad van toezicht (tot hun eigen verbazing). De bestuurder woont de bijeenkomsten van de raad van toezicht bij, maar de raad vergadert ook een deel van de tijd zonder hem.</p>
----------	---

### *De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden*

Drie van de vier besturen hebben hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar behoren verdeeld. Betrokken personen zijn hiervan voldoende op de hoogte en er zijn competentieprofielen voor de functies in de organisatie (tabel 5.2b).

Verbeterpunten zijn het vastleggen van de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in een managementstatuut of een vergelijkbaar document en het openbaar maken van zulke documenten.

Tabel 5.2b Voorbeelden van bevoegde gezagen (voortgezet) speciaal onderwijs waar de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voldoende of onvoldoende is geregeld

V	Het managementstatuut beschrijft de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en er is een statuut dat de financiële handelingen vastlegt. Aan de hand van een jaardocument met organogram en het maatschappelijk jaarverslag maakt de stichting de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden openbaar (via intranet). Voor alle functionarissen zijn competentieprofielen opgesteld. Aanvankelijk bestonden er op onderdelen verschillen tussen de fusiepartners, maar inmiddels heeft afstemming plaatsgevonden.
O	De reglementen voor het college van bestuur en de raad van toezicht dekken de praktijk niet. De bestuurder weet voor welke financiële handelingen hij bevoegd en verantwoordelijk is, maar het reglement beschrijft dit onvoldoende. Niet alle schoolleiders hebben al volledig kennisgenomen van de reglementen. De samenstelling en werkzaamheden van het college van bestuur zijn wel voldoende bekend door veelvuldige contacten en ook kent men het organogram van de raad van toezicht. Het plan is managementinformatie openbaar te maken via de website, maar zover is het nog niet.

#### *Het bestuursbeleid op het gebied van onderwijskwaliteit*

Drie van de vier onderzochte besturen hebben voldoende beleidsdocumenten, zoals een meerjarenbeleidsplan, een jaarplan of een personeelsplan (zie tabel 5.2c voor voorbeelden). Een bestuur schiet tekort; dit bestuur heeft alleen een personeelsplan.

Tabel 5.2c Voorbeelden van bevoegde gezagen (voortgezet) speciaal onderwijs waar bestuursbeleid over de onderwijskwaliteit voldoende of onvoldoende is ontwikkeld

V	Er is een jaarlijkse planning- en controlcyclus aan de hand van een meerjarenbeleidsplan en een jaarwerkplan (met bijbehorende begroting, kwartaalrapportages en jaarverslag met jaarrekening). Het bestuur gebruikt het INK-model en de PDCA-cyclus. De voorzitter van het college van bestuur schreef het meerjarenbeleidsplan 2012-2016. Een nieuw bestuurslid kreeg tijdens diens sollicitatieprocedure de opdracht het meerjarenbeleidsplan kritisch te analyseren en ook moest hij een risicoanalyse maken. Het college van bestuur heeft verder beleid vastgelegd in een masterplan kwaliteit en stelt doelen op strategisch en beleidsmatig niveau. Integraal personeelsbeleid is locatiespecifiek uitgewerkt. Er is een formatieplan, taakbeleid, scholingsbeleid, een inwerkmap voor nieuw personeel, een cyclus voor functioneren en beoordelen, een klokkenluidersregeling en een verzuimregeling. Alle nieuwe en reeds bestaande processen zijn beschreven.
O	De documenten geven te weinig houvast om te spreken van een goed ontwikkeld bovenschools beleid. Er is geen jaarplan noch een meerjarenbeleidsplan op bestuursniveau, wel op schoolniveau. De bestuurder erkent dat het bovenschools kwaliteitsbeleid nog een slag nodig heeft; de ontwikkelingen hebben een tijd stilgelegen na een periode van fusies en interimbestuurders. Nu wil men eerst het financieel beleid, het personeelsbeleid (een nieuw functiebouwwerk) en het onderwijskundig beleid op schoolniveau zo snel mogelijk op de rails krijgen. Het kwaliteitsbeleid op bestuurlijk niveau is het sluitstuk.

#### *De inrichting van het intern toezicht*

Bij drie van de vier besturen is het intern toezicht adequaat georganiseerd. Toezichthouders zijn benoemd op basis van openbare profielen en in het intern toezicht zijn portefeuilles verdeeld op terreinen als financiën, personeel en onderwijs (zie tabel 5.2d voor voorbeelden).

Een verbeterpunt betreft hier het inschakelen van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad bij het benoemen van leden van de raad van toezicht, zodat een voordracht kan worden gedaan. Verder beschikt het intern toezicht nog niet altijd over een eigen kader dat afbakent waar het toezicht betrekking op heeft en

ontbreken eveneens indicatoren of afspraken aan de hand waarvan het bestuur beoordeeld wordt.

Tabel 5.2d Voorbeelden van bevoegde gezagen (voortgezet) speciaal onderwijs waar het intern toezicht voldoende of onvoldoende is ingericht

<b>V</b>	De leden van de raad van toezicht hebben eigen portefeuilles. In de samenstelling van de raad is bewust gezocht naar vertegenwoordiging van verschillende deskundigheden. Er is een geregeld overleg met de bestuurder en de raad nodigt locatiedirecteuren uit om over schoolontwikkeling te vertellen. Tweemaal per jaar spreekt de raad van toezicht met de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad. De raad van toezicht vergadert ook zonder de bestuurder, onder meer over de eigen rol als toezichthouder. De toezichthouders hebben zicht op problemen van de werkvloer en op financiële problemen. Na twee interimmers heeft de raad een bestuurder aangesteld die het vertrouwen geniet.
<b>O</b>	Er zijn toezichthouders, maar hun taakinvoering moet nader gestalte krijgen. Een kader dat vastlegt waar het toezicht betrekking heeft, is momenteel in ontwikkeling. Er zijn geen afspraken met de bestuurder aan de hand waarvan de toezichthouders diens functioneren kunnen beoordelen.

#### *Het functioneren van het intern toezicht*

Bij drie van de vier besturen functioneert het intern toezicht zoals de bedoeling is volgens de wetgever (tabel 5.2e). De toezichthouders nemen een werkgeversrol op zich, stellen de arbeidsvoorwaarden van de bestuurders vast, voorkomen belangenverstremming en beoordelen de bestuurders minimaal eens per jaar. Ook wijzen zij de instellingsaccountant aan, zien toe op de naleving van een code goed bestuur, keuren de begroting/het jaarverslag en beleidsplannen goed en adviseren het bestuur gevraagd en ongevraagd.

Verbeterpunten zijn het feitelijk toezien op de verwerving en besteding van middelen, het onafhankelijk van de bestuurders vergaderen als toezichthouders, het onafhankelijk inwinnen van informatie en het verantwoording afleggen.

Tabel 5.2e Voorbeelden van bevoegde gezagen (voortgezet) speciaal onderwijs waar het intern toezicht voldoende of onvoldoende functioneert

<b>V</b>	De raad van toezicht verantwoordt zich in het jaarverslag over de uitvoering en conclusies van de toezichttaken. De raad kent zichzelf de 'wok'-functie toe: werkgever, opzichter en klankbord. Men vergadert zelden zonder het college van bestuur, alleen als dat in het belang van de stichting is of als het doel van de vergadering daarom vraagt. De toezichthouders gaan niet op schoolbezoek, maar nodigen wel mensen uit om van gedachten te wisselen. Het thema kwaliteit en kwaliteitssturing is een agendapunt geweest. De raad laat zich informeren over de uitkomsten van inspectiebezoeken. Het college van bestuur krijgt voldoende middelen en ruimte om te handelen. De toezichthouders vragen regelmatig om verantwoording op basis van beleidsplannen en rapportages. Het college van bestuur ervaart de raad van toezicht als kritisch meedenkend.
<b>O</b>	De raad van toezicht opereert niet onafhankelijk van de bestuurders en legt geen verantwoording af.

## 5.3

### **Bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit**

#### *Zicht op de kwaliteit van scholen*

Alle vier onderzochte besturen hebben zicht op de kwaliteit van hun scholen (tabel 5.3a). Deze besturen weten hoe hun scholen presteren en hebben een visie ontwikkeld die prestaties, kwaliteit van het personeel en het onderwijsleerproces betreft. De besturen hebben prestatieafspraken vastgesteld voor de scholen, monitoren de voortgang van activiteiten die daarmee te maken hebben en onderzoeken de tevredenheid van leerlingen, ouders en personeelsleden minstens eens per vier jaar.

Zwakke punten zijn het actief werken aan draagvlak voor de visie op onderwijskwaliteit, het communiceren met alle betrokkenen (schoolleiders, leraren, ouders en leerlingen), het actief opsporen van risico's in de kwaliteit van scholen en het maken van afspraken met schoolleiders over het leveren van gegevens over de ontwikkeling van de kwaliteit.

Tabel 5.3a Voorbeelden van bevoegde gezagen (voortgezet) speciaal onderwijs waar voldoende of onvoldoende zicht is op de kwaliteit van scholen

<b>V</b>	<p>Het bestuur stelt zich actief op de hoogte van de kwaliteit van scholen, onder andere via de inspectiebezoeken. Ook vergadert het bestuur eens per veertien dagen op een van de scholen en soms wordt een groep bezocht. Het bestuur houdt examenresultaten en in- en doorstroomgegevens bij. Er zijn managementcontracten met locatiedirecteuren die aan de hand van kwartaalrapportages besproken worden. Vooral criteria en normen voor opbrengsten zijn nog een ontwikkelpunt. De stichting gebruikt in een cyclus van vier jaar het kwaliteitsinstrumentarium ZEK (zelfevaluatiekader). Zwakke scholen zijn door een externe deskundige doorgelicht, de overige scholen krijgen interne audits. Het bestuur ontwikkelt een systeem om actief risico's op te sporen.</p> <p>De voorzitter van het college van bestuur bezoekt scholen, praat met personeel en observeert soms lessen. Er is een regelmatige uitwisseling met de schoolleiders. Deze informatie ligt aan de basis van een risicoanalyse. De mate waarin de locaties in staat zijn verantwoording af te leggen aan de directeur onderwijs en aan het bestuur varieert nog. De voormalig zwakke locatie heeft momenteel het best werkende systeem van zelfevaluatie aan de hand van plangesprekken, voortgangsgesprekken, functionerings- en beoordelingsgesprekken.</p>
----------	--

#### *Evalueren en analyseren van de kwaliteit van scholen*

Twee van de vier besturen evalueren en analyseren de kwaliteit van hun scholen kritisch (zie tabel 5.3b voor voorbeelden). Zij gaan na of de scholen de gewenste doelen bereiken en zoeken zo nodig uit waarom dat niet is gebeurd. Ze vergelijken hun scholen met benchmarks, hoewel dat lastig is in het (voortgezet) speciaal onderwijs omdat er nog geen duidelijke normen zijn voor te behalen opbrengsten per cluster en per leeftijdsgroep. Ten slotte trekken deze besturen ook beleidsmatige conclusies aan de hand van hun analyses.

De andere twee besturen schieten op een of meer van de beschreven aandachtspunten tekort.

Tabel 5.3b Voorbeelden van bevoegde gezagen (voortgezet) speciaal onderwijs waar voldoende of onvoldoende sprake is van het evalueren en analyseren van de kwaliteit van scholen

<b>V</b>	<p>Het bestuur zet het beeld over de kwaliteit van de scholen af tegen beleidsplannen. Vervolgens trekt men conclusies die consequenties hebben voor het beleid en die tot verbeteractiviteiten leiden. Benchmarking is lastig omdat er weinig vergelijkbare besturen zijn in hetzelfde cluster. De stichting heeft wel resultaten van tevredenheidsonderzoeken vergeleken met die van een stichting uit een ander cluster van het (voortgezet) speciaal onderwijs, maar een vergelijking qua opbrengsten kon niet op die manier worden gemaakt.</p>
<b>O</b>	<p>Analyse en evaluatie zijn onderontwikkeld en betreffen alleen tevredenheidsgegevens.</p> <p>Volgend jaar start een auditteam. Het bovenschoolse kwaliteitszorgsysteem staat nu in de kinderschoenen. Men mist een landelijke benchmark.</p>

#### *Planmatig werken aan behoud en verbetering van de kwaliteit van scholen*

Alle vier onderzochte besturen werken voldoende planmatig aan kwaliteitsbehoud en kwaliteitsverbetering (tabel 5.3c). De besturen bespreken beleidsprioriteiten met schoolleiders, zorgen voor voldoende randvoorwaarden, zetten waar nodig externe

expertise in en gebruiken hun personeelsbeleid om de kwaliteit van het onderwijs in stand te houden.

Verbeterpunten bij een deel van de besturen zijn het smart vastleggen van beleidsprioriteiten en het snel reageren op attenderingen of waarschuwingen van de inspectie.

Tabel 5.3c Voorbeelden van bevoegde gezagen (voortgezet) speciaal onderwijs waar voldoende of onvoldoende sprake is van het planmatig werken aan kwaliteitsverbetering van scholen

V	<p>Na de komst van de bestuurder zijn grote stappen gezet. Hij stuurt de scholen planmatig aan. Het personeelsbeleid staat goed op de kaart, de overlegstructuur met locatieleiders is op orde, besluiten worden vastgelegd en uitgevoerd. Nieuwe werkwijzen en ontwikkelingen worden gevolgd en binnengehaald (bijvoorbeeld leerlijnen, ontwikkelingsperspectieven, uitstroomprofielen). De bestuurder volgt en bespreekt de realisatie van doelen uit de schoolplannen. Dit systeem draait nog niet zo lang en een managementafspraken met locatieleiders is een vanzelfsprekende volgende stap.</p> <p>Planmatig handelen en actief reageren op de attenderingen van de inspectie zijn belangrijke resultaten van de nieuwe organisatiestructuur. Eerdere attenderingen werden onvoldoende serieus genomen. Er was in het verleden niet genoeg aandacht voor het planmatig verbeteren van leerlingenzorg en het onderwijsleerproces, omdat het vorige bestuur vooral bezig was met de groei van de scholen.</p>
---	--

#### *Borgen van de kwaliteit van scholen*

Van de vier onderzochte besturen doen drie voldoende aan borging van kwaliteit. Deze besturen stellen voldoende middelen beschikbaar (financieel en personeel), bespreken afspraken en procedures met scholen en gaan na of men volgens de afspraken handelt. Ook zorgen zij voor continuïteit in de aansturing van de scholen, grijpen ze in als personeel niet goed functioneert, zorgen ze voor scholing van het personeel en spelen ze in op veranderende omstandigheden (zoals krimp of groei van de scholen). Daarnaast zijn deze besturen in staat anders op te treden tegen risicoscholen dan tegen scholen die het goed doen (tabel 5.3d).

Een zwak punt is het vastleggen van afspraken en procedures voor het behoud van kwaliteit.

Tabel 5.3d Voorbeelden van bevoegde gezagen (voortgezet) speciaal onderwijs waar voldoende of onvoldoende sprake is van het borgen van kwaliteit

V	<p>In het verleden was er geen borgingssysteem, waardoor de inspectie het bestuur verraste met het gebrek aan kwaliteit op enkele scholen. Afspraken en procedures zijn nu vastgelegd en het bestuur controleert ze. Beleidsdocumenten ondersteunen de aansturing en verantwoording. Er zijn intervisiegroepjes van schoolmaatschappelijk werkers en onderwijskundig begeleiders. Het systeem van borging bevat de noodzakelijke elementen, maar de kwaliteit kan meetbaarder gemaakt worden door doelen, criteria en normen voor opbrengsten te definiëren. Ook beter prioriteren is wenselijk. Het bestuur neemt personele maatregelen om de kwaliteit te verbeteren. Zo krijgt iemand die locatiedirecteur wil worden een assessment ook al had hij al een leidinggevende functie en zijn tien teamleden van zwakke scholen ontslagen. Tegelijkertijd wil het bestuur personeelsleden wel de kans geven een cultuuromslag te maken.</p> <p>Het bestuur ziet toe op naleving van afspraken en procedures om de kwaliteit te behouden. De scherpheid van dit zicht varieert nog wel tussen locaties. Het is opmerkelijk dat de voormalige zwakke locatie nu de beste kwaliteitszorg heeft. Hier beschikt men bijvoorbeeld over een rendementsanalyse op basis van het leerlingvolgsysteem.</p>
O	<p>Er staan te weinig afspraken op papier en documenten maken te weinig inzichtelijk hoe borging tot stand komt. De bestuurder zegt zelf ook dat dit een kwetsbaar punt is voor de organisatie. Die kwetsbaarheid komt mede voort uit het gegeven dat er slechts één bestuurder is, zonder ondersteuning van een staf.</p>



### *Verantwoording afleggen over de kwaliteit van scholen*

Twee van de vier besturen leggen voldoende verantwoording af over de kwaliteit van hun scholen, op een niveau dat inzichtelijk is voor belanghebbenden (individuele scholen zijn herkenbaar beschreven). De besturen verantwoorden zich ook naar hun interne toezichthouders en voeren een dialoog met relevante stakeholders, zoals het eigen personeel, de medezeggenschapsraad, leerlingen, ouders en het bredere maatschappelijke veld.

Bij de twee besturen die onvoldoende werk maken van de verantwoording is sprake van te globale gegevens in de documenten of onvoldoende contacten met ouders, terwijl deze contacten juist in het (voortgezet) speciaal onderwijs van groot belang zijn.

Tabel 5.3e Voorbeelden van bevoegde gezagen (voortgezet) speciaal onderwijs waar voldoende of onvoldoende sprake is verantwoording over de kwaliteit

V	De bestuurder voert via ronde tafels een actieve dialoog met de omgeving en de raad van toezicht speelt hierin een stimulerende rol. Er zijn veel activiteiten met een verantwoordingscomponent (gesprekscyclus met de raad van toezicht, de locatiedirecteuren, de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad), maar een en ander moet wel beter op papier worden gezet.
O	Het bestuur verantwoordt zich in gesprekken aan de raad van toezicht over de kwaliteit van het onderwijs op de locaties. Het jaarverslag bevat weinig locatiespecifieke gegevens. De verantwoording naar ouders beperkt zich tot de medezeggenschapsraad; het bestuur is van plan klankbordgroepen voor ouders in het leven te roepen.  Van verantwoording over de onderwijskwaliteit van de scholen is vooral sprake tussen bestuur en raad van toezicht. Verantwoording aan andere belanghebbenden (leerlingen, ouders) op bestuurlijk niveau kan uitgebreider en inzichtelijker. Dit gebeurt nu alleen door de scholen.

## 5.4 Kwaliteit bestuurlijk handelen en onderwijskwaliteit scholen

De besturen zijn geselecteerd op basis van de onderwijskwaliteit van hun scholen in de periode 2009-2011 (zie verder 1.3). In tabel 5.4a is dat selectiecriteria afgezet tegen de kwaliteit van het bestuurlijk handelen zoals onderzocht in het voorjaar van 2012 (besturen met afnemende kwaliteit waren niet bij het onderzoek betrokken). Per bestuur zijn somscores berekend. De positieve beoordelingen op de indicatoren van de voorwaarden voor bestuurlijk handelen zijn bij elkaar opgeteld, evenals de positieve beoordelingen op de indicatoren van bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit. In beide gevallen halen besturen een score die kan variëren van 0 tot 5.

De scores verschillen weinig; wel springt het bestuur dat erin geslaagd is zwakke en zeer zwakke scholen te verbeteren er het meest uit.

Tabel 5.4a Somscores besturen (voortgezet) speciaal onderwijs (n=4) op voorwaarden bestuurlijk handelen en bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit, naar onderwijskwaliteit van de scholen

Typering onderwijskwaliteit scholen onder bestuur	Voorwaarden bestuurlijk handelen	Bestuurlijk handelen onderwijskwaliteit	Totaalscore
Stabiel gunstig	3,5	3,5	7
Toenemend	5	4	9
Stabiel ongunstig	4	4	8

In de gesprekken is besturen, afhankelijk van de groep waarin ze zaten, gevraagd:

- hoe het bestuur het ontstaan van zwakke en zeer zwakke scholen wist te voorkomen (stabiel gunstige groep);
- waarom er zwakke en zeer zwakke scholen zijn geweest, of dat achteraf gezien te voorkomen was geweest, en wat het bestuur heeft gedaan om de scholen te verbeteren (groep met toenemende onderwijskwaliteit);
- waarom er in de afgelopen jaren steeds zwakke of zeer zwakke scholen waren, of dat achteraf gezien te voorkomen was geweest en wat het bestuur doet om de scholen te verbeteren (groep met stabiel ongunstige onderwijskwaliteit).

Hieronder volgt een impressie van de antwoorden.

#### *Besturen met stabiel gunstige onderwijskwaliteit*

Het ene bestuur werkt al tien jaar als college van bestuur en raad van toezicht, vanuit de verwevenheid met de gezondheidszorg. Dit bestuur onderhoudt contacten met wetenschappers om de specifieke leerlingenpopulatie goed onderwijs te kunnen bieden en heeft de ambitie een voortrekkersrol te (blijven) spelen. Het andere bestuur verklaart de gunstige onderwijskwaliteit door de professionaliteit van de scholen en leraren, want bestuurlijk is er juist een onrustige periode geweest.

#### *Bestuur met toenemende onderwijskwaliteit*

Het bevoegd gezag is ontstaan uit een fusie van drie stichtingen en dat heeft volgens de gesprekspartners geleid tot een meer professionele organisatiestructuur en een meer effectieve bestuurlijke aansturing. Een culturomslag heeft een einde gemaakt aan het sterk naar binnen gerichte karakter van de voormalige zwakke school. Nieuwe leidinggevenden werken bewust aan landelijke afstemming en uitwisseling van kennis en ervaringen.

#### *Bestuur met stabiel ongunstige onderwijskwaliteit*

Het bestuur is van een eenpitter gegroeid naar een bestuur van acht locaties. De aandacht is vooral gegaan naar huisvesting en werving van personeel en er is weinig aandacht besteed aan het onderwijs en de leerlingenzorg. Er is lang een familiecultuur geweest en de vroegere leidinggevende deed weinig met aanbevelingen van de inspectie toen locaties zwak werden. Er zijn bestuurlijke conflicten geweest in een onrustige periode; een van de leden van het college van bestuur is vanwege onvoldoende functioneren ontslagen. Ook op lagere niveaus zijn mensen ontslagen.

## **5.5 Conclusies en samenvatting**

In het speciaal onderwijs zijn vier besturen onderzocht. Door dit kleine aantal is het niet mogelijk om representatieve uitspraken over de sector als geheel te doen.

#### *Stand van zaken kwaliteit bestuurlijk handelen*

De onderzochte besturen in het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn op hoofdlijnen voldoende ingericht, al is dat in sommige gevallen een ontwikkeling van recente datum. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn verdeeld en bekend bij betrokkenen en er is beleid ten aanzien van de onderwijskwaliteit op de scholen. Het intern toezicht (inrichting en functioneren) is bij drie van de vier besturen als voldoende beoordeeld. Eén bestuur heeft op alle vijf indicatoren een voldoende beoordeling.

Bij het bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit hebben de vier besturen van scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs voldoende zicht op de kwaliteit van hun scholen en ze verbeteren hun scholen planmatig. Zwakkere punten zijn evaluatie en analyse, naast borging en verantwoording afleggen. Het (voortgezet) speciaal onderwijs heeft momenteel in vergelijking met andere sectoren minder benchmarks, maar het ene bestuur gaat daar veel creatiever mee om dan het andere, bijvoorbeeld door zelf mogelijkheden tot kritische vergelijking met anderen te creëren.

Verbeteringen op indicatoren zijn bij een deel van de besturen nodig en wenselijk:

- Interne toezichthouders stellen zich nog weinig onafhankelijk op en missen soms nog een duidelijk kader voor hun werkzaamheden.
- Bij het afleggen van verantwoording vergeten sommige besturen de rol van de ouders te veel, terwijl ouders in deze sector zonder meer belanghebbenden zijn. Geen van de besturen is op alle vijf indicatoren als voldoende beoordeeld.
- Bij verschillende indicatoren komt naar voren dat besturen soms te weinig schriftelijk vastleggen (in beleidsplannen of managementcontracten, in borgingsdocumenten). Dit kan te maken hebben met het feit dat sommige besturen nog relatief kort functioneren in hun huidige vorm.

#### *Bestuurlijke grootte*

Gezien het feit dat slechts één eenpitter is onderzocht naast drie meerpitters, wordt afgezien van uitspraken over bestuurlijke grootte.

#### *Onderwijskwaliteit*

Het bestuur dat scholen recent verbeterde, haalt de hoogste totaalscore op de indicatoren van bestuurlijk handelen. Ook het bestuur met een stabiel ongunstige onderwijskwaliteit haalt echter een relatief hoge score. Dit bestuur is pas aangetreden en probeert een cultuuromslag op de scholen te bewerkstelligen; het is dus niet meer het bestuur dat in functie was toen de scholen zwak werden.

## 6 Verschillen tussen sectoren en sterke en zwakke punten

Dit hoofdstuk beantwoordt de onderzoeksvraag naar de verschillen tussen sectoren op het gebied van bestuurlijk handelen (6.1), bestuurlijke grootte (6.2), en onderwijskwaliteit (6.3). De besturen uit het (voortgezet) speciaal onderwijs blijven in deze vergelijking buiten beschouwing, gezien hun geringe aantal en ongelijke spreiding over de kenmerken waarop besturen zijn geselecteerd. Daarna gaat de inspectie nader in op de sectoroverstijgende sterke en zwakke punten door in te zoomen op de aandachtspunten die bij de indicatoren zijn gebruikt (6.4). Het hoofdstuk sluit af met conclusies (6.5).

### 6.1 Stand van zaken bestuurlijk handelen

De besturen uit het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het voortgezet onderwijs zijn op dezelfde tien indicatoren beoordeeld (tabel 6.1a).

Tabel 6.1a Percentage besturen met voldoende beoordelingen per indicator van bestuurlijk handelen, per sector \*

	Basis- onderwijs (n=16)	Speciaal basis- onderwijs (n=8)	Voortgezet onderwijs (n=16)
<b>Voorwaarden bestuurlijk handelen</b>			
Inrichting bevoegd gezag	88	100	94
Verdeling taken	63	75	88
Beleid onderwijskwaliteit	75	75	88
Inrichting intern toezicht	19	38	63
Functioneren intern toezicht	31	38	63
<i>alle vijf indicatoren voldoende</i>	<i>13</i>	<i>13</i>	<i>50</i>
<b>Bestuurlijk handelen onderwijskwaliteit</b>			
Zicht op kwaliteit scholen	75	50	88
Evalueren en analyseren kwaliteit	63	50	75
Planmatig verbeteren kwaliteit	75	88	81
Borgen kwaliteit	56	88	75
Verantwoording afleggen over kwaliteit	50	50	69
<i>alle vijf indicatoren voldoende</i>	<i>31</i>	<i>25</i>	<i>56</i>

\* omwille van de vergelijkbaarheid zijn de gegevens in percentages gepresenteerd, de kleine aantallen onderzochte besturen per sector kunnen echter al snel voor vertekening zorgen

Wat de voorwaarden voor bestuurlijk handelen betreft, zitten de knelpunten in de drie sectoren vooral in het intern toezicht, al doet het voortgezet onderwijs het hier wel beter dan beide andere sectoren. Dat blijkt ook uit het hogere percentage besturen dat op alle vijf indicatoren als voldoende is beoordeeld. Toch is dat percentage ook daar slechts 50 procent, wat aangeeft dat ook in het voortgezet onderwijs aandacht nodig is voor de voorwaarden voor bestuurlijk handelen. Bij het intern toezicht is het probleem vooral dat de toezichthouders zich niet onafhankelijk van de bestuurders opstellen, zelden zelfstandig vergaderen en voor hun informatievoorziening te eenzijdig leunen op de bestuurders. Ook hebben ze hun

werkzaamheden nog onvoldoende gespecificeerd (bijvoorbeeld in de vorm van een kader of van afspraken over de punten waarop bestuurders beoordeeld worden). Wat het bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit betreft loopt het voortgezet onderwijs eveneens voorop, vooral op het borgen van kwaliteit en het afleggen van verantwoording. In het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs zijn besturen daar minder ver mee. Het speciaal basisonderwijs heeft minder zicht op de kwaliteit van scholen en slaagt minder goed in het evalueren en analyseren van kwaliteit. Het gebrek aan kengetallen en landelijke benchmarks, een belangrijk verschil met de andere sectoren, zal hier ongetwijfeld mede debet aan zijn. Toch zijn er ook in het speciaal basisonderwijs besturen die veel doen op dit terrein, met de mogelijkheden die er zijn. Het percentage besturen dat op alle vijf indicatoren een voldoende beoordeling heeft behaald, ligt in het voortgezet onderwijs net boven de helft en in beide andere sectoren daar ruim onder. Dat geeft aan dat veel besturen wel elementen van kwaliteitszorg laten zien, maar geen volledige cyclus doorlopen.

## 6.2 Bestuurlijke grootte

In de drie sectoren zijn steeds zowel eenpitters als meerpitters onderzocht. De verschillen tussen die twee typen besturen lopen niet in alle sectoren dezelfde kant uit (tabel 6.2a).

Tabel 6.2a Verschil somscores voorwaarden bestuurlijk handelen en bestuurlijk handelen onderwijskwaliteit eenpitters en meerpitters (bekeken vanuit de eenpitters), per sector

	Basis- onderwijs	Speciaal basis- onderwijs	Voortgezet onderwijs
Voorwaarden bestuurlijk handelen (somscore maximaal 5)	- 1,3	+ 0,2	- 1,9
Bestuurlijk handelen onderwijskwaliteit (somscore maximaal 5)	- 2,1	+ 2,0	- 1,2
Totaalscore (maximaal 10)	- 3,4	+ 2,2	- 3,1

In alle sectoren verschillen eenpitters en meerpitters van elkaar, zowel op de voorwaarden voor bestuurlijk handelen als op het bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit. In het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs doen de eenpitterbesturen het minder goed dan de meerpitters, in het speciaal basisonderwijs doen ze het juist iets beter.

Hoewel eenpitters in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs gemiddeld lager scoren op de indicatoren, wil dat nog niet zeggen dat eenpitters het altijd minder goed doen dan grotere besturen. In beide sectoren komen ook eenpitters voor die hogere scores halen dan de meerpitters of die ongeveer gelijk zijn beoordeeld.

## 6.3 Onderwijskwaliteit

Per sector is bekeken of de verschillen tussen besturen op de tien indicatoren samenhangen met de verschillen in onderwijskwaliteit van hun scholen, het kenmerk waarop ze geselecteerd zijn. Tabel 6.3a laat zien welke scores de groepen besturen halen en op welke positie een groep besturen staat als de gemiddelde scores gerangordend worden.

De besturen met een toenemende onderwijskwaliteit scoren in elke sector het hoogst. Dit zijn de besturen die er in de periode 2008/2009-2011 in slaagden een of

meer zwakke of zeer zwakke scholen te verbeteren en geen nieuwe zwakke of zeer zwakke scholen lieten ontstaan.

Tabel 6.3a Gemiddelde somscores van besturen op de tien indicatoren van bestuurlijk handelen en positie in de rangorde, per sector en typering onderwijskwaliteit

Typering onderwijskwaliteit scholen onder bestuur	Basis-onderwijs		Speciaal basis-onderwijs		Voortgezet onderwijs	
	score	rang	score	rang	score	rang
Stabiel gunstig	6,3	2	7,0	2	7,0	4
Toenemend	6,8	1	8,0	1	8,6	1
Afnemend	5,3	3	6,5	3	7,6	3
Stabiel ongunstig	5,6	4	5,0	4	8,3	2

In het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs scoren vervolgens de besturen met stabiel gunstige onderwijskwaliteit het hoogste, gevolgd door besturen met afnemende onderwijskwaliteit. De besturen met stabiel ongunstige onderwijskwaliteit halen de laagste scores. Dit beeld wijst op een zekere samenhang tussen onderwijskwaliteit en bestuurlijk handelen.

In het voortgezet onderwijs is het beeld veel diffuser. De samenhang tussen onderwijskwaliteit en bestuurlijk handelen is hier minder duidelijk als men naar de tien indicatoren van bestuurlijk handelen gezamenlijk kijkt. Ligt de focus op de vijf indicatoren van het bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit, dan is het beeld wel wat eenduidiger. De besturen met toenemende onderwijskwaliteit scoren het hoogst (4,3), gevolgd door de stabiel gunstige groep (4,0). De besturen met afnemende kwaliteit en stabiel ongunstige kwaliteit zitten daar iets onder (3,3 respectievelijk 3,8). De verschillen blijven in het voortgezet onderwijs echter klein.

#### 6.4 Sectoroverstijgende sterke en zwakke punten

Behalve verschillen tussen sectoren zijn er ook duidelijke overeenkomsten, zoals de noodzaak tot verbetering van het intern toezicht en de noodzaak om de cyclus van kwaliteitszorg vollediger te doorlopen. In deze paragraaf worden voor de besturen uit het basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en voortgezet onderwijs samengenomen wat de sterke en zwakke punten zijn als gekeken wordt naar de aandachtspunten onder de tien indicatoren.

Ten aanzien van de voorwaarden voor bestuurlijk handelen valt dan het volgende op (zie bijlage II):

- De aandachtspunten waar driekwart of meer van de onderzochte besturen als voldoende op zijn beoordeeld, betreffen vooral de formele inrichtingsvereisten, de taakverdeling en aanwezigheid van basisdocumenten als een personeelsplan. Financiën en personeel, de klassieke onderwerpen waar besturen zich al jaren mee bezighouden, scoren hier duidelijk het hoogst.
- Bij meer dan de helft van de besturen is ook een meerjarenbeleidsplan aanwezig, dat doorgaans wat meer zegt over het onderwijs en de kant die het bestuur daarmee op wil. Verder komen hier zaken als de aanwezigheid van een managementstatuut en de basistaken van het intern toezicht naar voren.

- Bij minder dan de helft van de besturen voldoen bestuur en toezicht aan meer specifieke aandachtspunten die allemaal met een adequate en professionele taakinvulling van bestuur en toezicht te maken hebben. Bijvoorbeeld scholing en zelfevaluatie, aandacht voor competentieprofielen, de feitelijke beoordeling van bestuurders door het intern toezicht, bepalen op welke aspecten die beoordeling betrekking zal hebben en de onafhankelijkheid van het intern toezicht.

De beoordeling op aandachtspunten maakt duidelijk dat bevoegde gezagen hun oorspronkelijke taken, het letten op de financiën en het personeelsbeleid, het meest vervullen. De besturen maken duidelijk een overgangsfase door, waarbij de ontwikkeling van onderwijsbeleid en een professionele invulling van de rollen van bestuurder en interne toezichthouder nog aandacht verdienen bij veel besturen.

Voor wat betreft het bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit valt het volgende op (zie bijlage III):

- Driekwart of meer van de besturen zetten financiële en personele middelen in voor het waarborgen van de continuïteit in het onderwijs, onderwijskwaliteit en onderwijsverbetering. De besturen bespreken hun kwaliteitsvisie met de scholen, houden de prestaties van de scholen in de gaten, onderzoeken de tevredenheid en reageren op waarschuwingen. Het gaat hier vooral om het globaal bewaken van de kwaliteit.
- Een kleiner deel van de besturen, de helft tot driekwart, besteedt meer aandacht aan de onderwijskwaliteit door procedures voor monitoring, jaarlijkse evaluatie van afspraken, communicatie met de scholen over de afspraken en procedures, communicatie met stakeholders en een jaarlijkse analyse van de onderwijskwaliteit. Deze besturen hebben ook beleidsprioriteiten per schooljaar vastgelegd.
- De zwakst ontwikkelde punten (de helft of minder van de besturen voldoet hieraan) zijn het vaststellen van meetbare doelen en het vastleggen van afspraken en procedures voor kwaliteitsbehoud, bijvoorbeeld in de vorm van managementcontracten.

De meeste besturen zijn zich bewust van het belang van kwaliteitsbewaking, maar bewaken de kwaliteit van hun school of scholen vooralsnog op een vrij globaal niveau. Een deel van de besturen doet niet alleen meer aan kwaliteitsbewaking, maar werkt ook aanzienlijk specifieker. Slechts de helft van de onderzochte besturen stelt duidelijk vast welke doelen bereikt moeten worden, terwijl redelijkerwijs verwacht mag worden dat dit bij alle besturen het beginpunt van kwaliteitsbewaking en kwaliteitsbevordering is. Er zijn ook relatief weinig besturen die afspraken en procedures vastleggen, terwijl ook dit juist een belangrijk onderdeel van transparante kwaliteitszorg is.

## 6.5 Conclusies

Per sector is een beperkt aantal besturen onderzocht, dat geen representatieve steekproef voor de sector in kwestie vormt. Omdat de selectie van besturen in alle sectoren op dezelfde manier verliep, is een vergelijking tussen sectoren wel mogelijk.

De onderzochte besturen in de sectoren basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en voortgezet onderwijs laten deels dezelfde knelpunten zien, zoals de ontwikkeling van het intern toezicht en het doorlopen van een volledige cyclus op het gebied van

kwaliteitszorg. Het voortgezet onderwijs is op de meeste punten wel verder dan de besturen uit de beide andere sectoren.

In het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs zijn de meerpitters doorgaans positiever beoordeeld op de kwaliteit van bestuurlijk handelen, in het speciaal basisonderwijs is dat net andersom. Dat ligt mogelijk aan het feit dat de eenpitters in die sector zich uitsluitend hoeven te richten op het speciaal basisonderwijs, terwijl de meerpitters in dit geval vooral scholen voor regulier basisonderwijs besturen naast een of twee scholen voor speciaal basisonderwijs. De onderzochte aantallen besturen zijn echter klein, dus conclusies kunnen hooguit voorzichtig worden getrokken. Eenpitters variëren onderling sterk in kwaliteit van bestuurlijk handelen, evenals de meerpitters. Gemiddelde scores zeggen dus wel iets, maar niet alles; ook in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs zijn soms eenpitters positiever beoordeeld dan omgekeerd.

In de drie sectoren zijn de besturen met een toenemende onderwijskwaliteit steeds als meest positief beoordeeld. Het is mogelijk dat deze besturen niet alleen hun scholen, maar ook zichzelf hebben aangepakt op het gebied van kwaliteitszorg en daardoor een zekere voorsprong hebben opgebouwd (zie ook Faber, 2012). In het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs lijkt, als ook naar de overige groepen besturen wordt gekeken, een zekere samenhang tussen onderwijskwaliteit en bestuurlijk handelen overtuigender dan in het voortgezet onderwijs. Daar is die samenhang echter ook zichtbaar als alleen naar het bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit wordt gekeken. De aantallen onderzochte besturen zijn overigens in alle sectoren te klein om vergaande uitspraken over de samenhang onderwijskwaliteit-bestuurlijk handelen te doen.

Bevoegde gezagen zijn in alle sectoren het meest positief beoordeeld op het vervullen van de taken (financiën, personeel) die ze van oudsher al hebben. Er is duidelijk sprake van een overgangsfase naar een andere, meer omvattende taakstelling waarbij de kwaliteit van het onderwijs meer op de voorgrond komt te staan. Die taak vult een deel van de onderzochte besturen al wel specifiek in, een ander deel blijft daar nog bij achter. Naast deze veranderende taken vergen ook de veranderde verhoudingen binnen de besturen, ofwel de invulling van het intern toezicht, nog vaak aandacht.



## 7 Conclusies

In dit hoofdstuk komen de belangrijkste bevindingen en conclusies per onderzoeksvraag aan de orde (7.1). Daarna worden de beperkingen van het onderzoek besproken en worden suggesties voor verder onderzoek gedaan (7.2).

### 7.1 Resultaten per onderzoeksvraag

Het onderzoek bij 44 besturen in het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs is uitgevoerd om antwoorden op vier onderzoeksvragen te vinden.

*Deelvraag 1: Wat is de stand van zaken met betrekking tot de voorwaarden voor bestuurlijk handelen en het bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit?*

#### *Voorwaarden bestuurlijk handelen*

Bij de meeste onderzochte besturen van basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs is het bevoegd gezag voldoende ingericht, zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar behoren verdeeld en is op zijn minst enig beleid ten aanzien van de onderwijskwaliteit ontwikkeld. Uitgesproken zwakke punten zijn de inrichting en het functioneren van het intern toezicht. Slechts 10 procent van de besturen is op alle vijf indicatoren als voldoende beoordeeld.

Het beeld in het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs is hiermee grotendeels vergelijkbaar, al is het intern toezicht zeker in het voortgezet onderwijs wel sterker ontwikkeld. Toch heeft ook hier slechts de helft van de onderzochte besturen een voldoende beoordeling op alle vijf onderzochte indicatoren. In het (voortgezet) speciaal onderwijs geldt dat voor één van de vier onderzochte besturen.

Analyse van de aandachtspunten die per indicator zijn gescoord laat zien dat besturen hun oorspronkelijke taken (financiën en personeelsbeleid) met meer vanzelfsprekendheid vervullen dan hun nieuwere taken rondom onderwijskwaliteit. Op veel aandachtspunten zijn verbeteringen mogelijk en gewenst. Het belangrijkste verbeterpunt betreft echter de kwaliteit van het intern toezicht.

- Toezichthouders zijn meestal deskundig op het gebied van financiën of personeel, maar niet altijd op het gebied van het onderwijs. Ontbreekt een deskundige toezichthouder juist op dat terrein, dan worden kwaliteitsproblemen in scholen mogelijk minder snel door toezichthouders opgemerkt met alle gevolgen van dien.
- Toezichthouders stellen zich weinig onafhankelijk op. Ze denken met bestuurders mee in plaats van ook kritisch tegenover hen te staan. Ze verlaten zich vaak uitsluitend op informatie van de bestuurders, zonder zich af te vragen of ze daarmee de hele organisatie wel voldoende in beeld krijgen. Het komt relatief zelden voor dat ze zelf op informatie uitgaan, bijvoorbeeld door scholen te bezoeken en daar met mensen te praten, door geregeld overleg met vertegenwoordigers van medezeggenschapsraden of door zelf onderzoek uit te zetten.
- Het intern toezicht vervult de meeste taken die de wetgever aangeeft, behalve juist een van de belangrijkste: het jaarlijks beoordelen van de bestuurders. Dat gebeurt in de onderzochte groep besturen slechts in de

helpt van de gevallen. Bovendien heeft men slechts in een kwart van de besturen duidelijke indicatoren of afspraken over de punten waarop de bestuurder beoordeeld wordt. In veel besturen is het intern toezicht er dus niet klaar voor om alert in te grijpen bij onvoldoende presteren van bestuurders.

#### *Bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit*

Vanuit het perspectief van goed onderwijs voor leerlingen is een goed bestuur het meest van belang als de kwaliteit van de school achteruitgaat of tekortschiet. Een bestuur moet dat snel merken en vervolgens effectieve maatregelen voor verbetering treffen (zie ook tabel 1.1a). De inspectie constateert al enkele jaren achtereenvolgend dat de kwaliteitszorg op scholen vaak nog te wensen overlaat (Inspectie van het Onderwijs, 2010b, 2011, 2012). Daaruit blijkt dat sommige besturen nog onvoldoende doen om het peil op te trekken. Veel van de onderzochte besturen kunnen zich ook ten aanzien van de kwaliteitszorg op bestuurlijk niveau nog aanzienlijk verbeteren. Het is helaas geenszins vanzelfsprekend dat een bestuur voldoet aan de vijf indicatoren die de inspectie hieromtrent heeft onderzocht.

Besturen van basisscholen hebben doorgaans wel zicht op de kwaliteit van hun scholen, ze analyseren die kwaliteit en voeren verbeteringen door. Ongeveer de helft van de onderzochte besturen doet ook voldoende aan borging van kwaliteit en verantwoordt zich naar behoren. Slechts een derde van de besturen is echter op alle vijf indicatoren als voldoende beoordeeld. In het speciaal basisonderwijs zijn zicht hebben op de kwaliteit, evalueren/analyseren en verantwoording afleggen de zwakke punten. Het speciaal basisonderwijs heeft minder duidelijk afgebakende landelijke benchmarks voor de opbrengsten dan het basisonderwijs; dit kan een reden zijn voor de verschillen met de besturen van basisscholen. Slechts een kwart van de besturen in het speciaal basisonderwijs is op alle vijf indicatoren als voldoende beoordeeld.

In het voortgezet onderwijs is verantwoording afleggen het zwakste punt, waar een derde van de onderzochte besturen op tekortschiet. Slechts iets meer dan de helft van de besturen is op alle vijf indicatoren als voldoende beoordeeld. In het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn evaluatie en analyse, naast borging en verantwoording afleggen, de zwakkere punten. Ook deze sector heeft relatief weinig landelijke benchmarks, waardoor besturen meer moeten doen om de kwaliteit van hun scholen te vergelijken met die van andere scholen.

Analyse van de aandachtspunten die per indicator zijn gescoord maakt duidelijk dat de kwaliteitsbewaking bij veel besturen op een tamelijk globaal niveau verloopt. Een deel van de besturen is verder gevorderd en laat meer specifieke activiteiten zien, zoals meer contacten met scholen over de onderwijskwaliteit en meer aandacht voor analyse van resultaten. Bij veel van de onderzochte besturen is het nog wel de vraag waar nu precies aan gewerkt wordt: slechts de helft stelt duidelijke doelen.

- Het belangrijkste verbeterpunt voor veel besturen is het volledig doorlopen van een cyclus voor kwaliteitszorg. Besturen werken praktisch allemaal wel aan enkele stappen uit zo'n cyclus, maar slechts een klein deel zet alle stappen. Voor een goede kwaliteitszorg is het belangrijk alle opeenvolgende en samenhangende stappen te doorlopen (te beginnen met het stellen van concrete doelen), die gezamenlijk de Plan-Do-Check-Act-cyclus weerspiegelen aan de hand waarvan veel besturen zeggen te werken.

In vergelijking met ander onderzoek zijn de bevindingen op het gebied van het intern toezicht grotendeels vergelijkbaar, maar de resultaten ten aanzien van

kwaliteitsbewaking door besturen zijn wat minder positief. Zo blijkt uit dit onderzoek dat hooguit de helft van de besturen duidelijke doelen stelt voor kwaliteitsverbetering, terwijl in het onderzoek van Hofman, Van Leer, De Boom en Hofman (2012) 82 procent van de besturen in het basisonderwijs dit zegt te doen.

*Deelvraag 2: Verschillen kleine besturen (eenpitters) van grotere besturen (meerpitters) in de kwaliteit van het bestuurlijk handelen?*

In dit onderzoek zijn bewust evenveel eenpitters als meerpitters betrokken, omdat de eenpitters in veel ander onderzoek ontbreken door slechtere respons. Er is dus relatief weinig bekend over eenpitters, hoewel deze vooral in het basisonderwijs nog veel voorkomen (bijna de helft van de besturen).

In het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs zijn de eenpitters zowel op de voorwaarden voor bestuurlijk handelen als op het bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit minder positief beoordeeld dan de meerpitters. Dat impliceert dat scholen die niet goed functioneren en die kwaliteit verliezen, bij eenpitters eerder het gevaar lopen zwak of zeer zwak te worden dan bij meerpitters. Het bestuur opereert minder scherp en bewaakt de kwaliteit minder goed. Een praktisch probleem bij eenpitters is dat besturen minder financiële mogelijkheden hebben en ook minder gemakkelijk personeel kunnen verplaatsen (zie ook Faber, 2012).

Ondanks de duidelijke verschillen in de gemiddelde scores van eenpitters en meerpitters is het zeker niet zo dat eenpitters in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs het in alle gevallen minder goed doen dan de meerpitters. De verschillen tussen eenpitters zijn groot en er zijn ook eenpitters die het beter doen dan de meerpitters.

In het speciaal basisonderwijs zijn de eenpitters juist positiever beoordeeld dan de meerpitters, vooral waar het gaat om het handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit. Het kan zijn dat de eenpitterbesturen hier juist een voordeel hebben, omdat ze hun aandacht exclusief op de school voor speciaal basisonderwijs kunnen richten. Meerpitters besturen doorgaans vooral reguliere basisscholen en zullen daar de meeste aandacht aan besteden. Voor besturen met scholen uit beide sectoren, is het handelen ten opzichte van de school voor speciaal basisonderwijs dus een belangrijk aandachtspunt, zeker omdat dit type scholen nog steeds veel vaker zwak of zeer zwak is dan reguliere basisscholen.

In het (voortgezet) speciaal onderwijs is slechts één eenpitter onderzocht, naast drie meerpitters; om die reden is in deze sector geen uitsplitsing naar bestuurlijke grootte gemaakt.

*Deelvraag 3: Verschillen besturen met een verschillende onderwijskwaliteit van hun scholen in de kwaliteit van het bestuurlijk handelen?*

De besturen die er recent in slaagden hun zwakke en zeer zwakke scholen te verbeteren, halen in het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het voortgezet onderwijs relatief de hoogste beoordeling op de tien indicatoren van bestuurlijk handelen. Ze worden dus zelfs iets gunstiger beoordeeld dan de besturen die de afgelopen jaren in het geheel geen zwakke of zeer zwakke scholen hebben gehad. De besturen die zwakke en zeer zwakke scholen moesten verbeteren, zijn aanvankelijk niet in staat gebleken om te voorkomen dat deze situatie ontstond maar misschien is het zo dat ze, toen ze eenmaal aan de slag moesten met de

kwaliteitsverbetering van hun school of scholen, ook hun eigen functioneren hebben aangepakt.

Besturen beschrijven dit fenomeen zelf soms in duidelijke bewoordingen. Na ervaringen met zwakke of zeer zwakke scholen zijn ze meer opbrengstgericht gaan werken, nemen ze signalen van problemen eerder serieus, hebben ze meer contact met de scholen, geven ze scholen feedback en zorgen ze ervoor dat ze betere informatie krijgen (zie ook Faber, 2012). Ze zijn ambitieuzer geworden en stellen hogere eisen aan de scholen, maar ook aan zichzelf (bijvoorbeeld door een hoger opleidingsniveau van bestuurders te vragen). Omdat er geen eerdere gegevens over de besturen zijn van het moment dat de scholen zwak of zeer zwak werden, is niet met zekerheid te zeggen of dit type processen bij veel besturen heeft gespeeld. Het komt ook voor dat besturen van zwakke of zeer zwakke scholen niet zelf de verbeteringen ter hand nemen, maar een fusie aangaan. De onderzochte besturen zijn in dat geval niet meer precies dezelfde als de besturen ten tijde van het zwak of zeer zwak worden van de scholen.

In het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs worden de besturen die het onderwijs verbeterden en de besturen met een stabiel gunstige onderwijskwaliteit qua scores gevolgd door de besturen met een afnemende onderwijskwaliteit en de besturen waar de onderwijskwaliteit stabiel ongunstig was. In het voortgezet onderwijs is dit patroon alleen aanwezig bij de indicatoren van het handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit. In het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn te weinig besturen onderzocht om iets over deze materie te kunnen zeggen.

De besturen met afnemende of stabiel ongunstige onderwijskwaliteit zeggen vaak dat ze onvoldoende oog hadden voor de prestaties van leerlingen. Ze zagen niet dat prestaties achteruitgingen of ze zagen dat wel, maar onderkenden het niet als een probleem. Soms was er onvoldoende kennis over onderwijs in het bestuur aanwezig. Besturen in deze groepen wijzen regelmatig op een onprofessionele familiecultuur op de scholen, waarbij het personeel niet gericht is op prestaties en elkaar niet aanspreekt bij onvoldoende prestaties. Bij het verbeteren van dergelijke scholen is een cultuuromslag dan ook gewenst volgens de besturen, maar die is niet altijd gemakkelijk af te dwingen of snel te realiseren. De besturen met een stabiel ongunstige onderwijskwaliteit noemen ook conflicten, financiële problemen en fusies als aanvullende complicerende factoren. Deze factoren zijn wellicht in eerste instantie al aanleiding geweest voor de onvoldoende onderwijskwaliteit, maar staan vervolgens ook de verbetering daarvan in de weg. Vooral in deze besturen zou het intern toezicht moeten optreden, maar dat is geen vanzelfsprekendheid.

Er lijkt dus sprake van een zeker verband tussen de kwaliteit van het bestuurlijk handelen en de onderwijskwaliteit van scholen, maar de aantallen onderzochte besturen in dit onderzoek zijn te gering om vergaande conclusies te trekken.

*Deelvraag 4: Verschillen besturen uit verschillende sectoren in de kwaliteit van het bestuurlijk handelen?*

In de bovenstaande tekst is al duidelijk geworden dat de onderzochte besturen uit het voortgezet onderwijs in het algemeen wat positiever zijn beoordeeld dan de besturen uit het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs. Besturen in het voortgezet onderwijs halen ook vaker de maximale score op de voorwaarden voor bestuurlijk handelen of het bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit dan besturen in de andere sectoren. Dit betekent echter niet dat er in het voortgezet onderwijs niets meer te verbeteren zou zijn: ook daar zijn het

intern toezicht en het uitvoeren van een complete cyclus van kwaliteitszorg aandachtspunten voor veel besturen, net zoals in de andere sectoren.

## **7.2 Beperkingen en suggesties voor verder onderzoek**

Er is landelijk geen goed en actueel beeld van de kwaliteit van bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs. Veel (monitor-)onderzoek betreft alleen besturen van basisscholen en veel onderzoek bestaat uitsluitend uit zelfrapportages en zelfbeoordelingen door bestuurders en interne toezichthouders. De responspercentages zijn verder zeer laag (maximaal rond de 30 procent, soms zelfs rond de 10 procent), waardoor resultaten niet goed zijn te generaliseren. Eenpitters responderen consistent minder dan meerpitterbesturen, wat de resultaten nog minder generaliseerbaar maakt. Surveygegevens worden niet aangevuld met meer verdiepend onderzoek bij kleine aantallen besturen. Verbanden tussen kenmerken van besturen en de kwaliteit van hun scholen zijn nog zelden gelegd.

Om aan een deel van bovenstaande problemen tegemoet te komen, is er in dit verkennende onderzoek expliciet voor gekozen om case studies uit te voeren, en geen vragenlijsten af te nemen bij representatieve steekproeven van besturen. Alle gegevens zijn verzameld door middel van documentenanalyse en (vaak intensieve) gesprekken met bestuurders, toezichthouders, schoolleiders en vertegenwoordigers van medezeggenschapsraden. Daarnaast is in dit onderzoek geen sprake van zelfbeoordeling door besturen, maar hebben ervaren inspecteurs per bestuur op basis van alle informatie de indicatoren gescoord. Er zijn bijna net zoveel eenpitters als meerpitters in het onderzoek betrokken. Problemen met de respons waren er niet: in principe deden alle benaderde besturen mee, alleen is een enkele keer om praktische redenen uitgeweken naar een ander (vergelijkbaar) bestuur. Omdat de besturen naar onderwijskwaliteit geselecteerd zijn, kan een verband tussen bestuurlijk handelen en kwaliteit onderzocht worden. Ook kunnen sectoren onderling worden vergeleken, omdat besturen per sector op een vergelijkbare wijze zijn geselecteerd.

De kracht van dit onderzoek zit vooral in de onderzoeksmethode en de respons, de belangrijkste beperking zit in het aantal onderzochte besturen. Door de intensieve onderzoeksmethode was het niet mogelijk grote aantallen besturen te onderzoeken. Het geringe aantal van 44 onderzochte besturen en de specifieke selectie van de besturen maakt het niet mogelijk om verregaande uitspraken over bestuurlijk handelen te doen. Dit onderzoek is daarom weliswaar een goede aanvulling op het al beschikbare onderzoek, maar zeker geen vervanging daarvan. Een tweede beperking betreft het onderscheid tussen eenpitters en meerpitters, waarbij de meerpitters als één groep zijn beschouwd hoewel het aantal scholen binnen deze groep besturen soms behoorlijk varieert. In verder onderzoek is een nadere onderverdeling naar grootte van besturen dan ook gewenst.

Er is met dit onderzoek een iets vollediger beeld ontstaan van de kwaliteit van het handelen van besturen in het funderend onderwijs, maar dit beeld is nog steeds onvolledig. Gezien de belangrijke rol die besturen hebben bij het ontwikkelen en behouden van de kwaliteit van het onderwijs is dat een ernstig gemis. Sectororganisaties zouden hier een rol van belang kunnen spelen. Ook de inspectie stelt zich ten doel om de komende jaren aandacht aan deze thematiek te besteden. De belangrijkste aandachtspunten daarbij zijn voornamelijk de situatie van eenpitters, besturen die scholen uit verschillende sectoren onder hun hoede hebben en besturen die zowel voor onderwijs als zorg verantwoordelijk zijn. Onderzoek en toezicht op besturen zullen in het vervolg ook meer uitgaan van een integrale benadering,

waarbij het bestuurlijk handelen ten aanzien van onderwijskwaliteit en ten aanzien van financiën in samenhang worden onderzocht.

## LITERATUUR

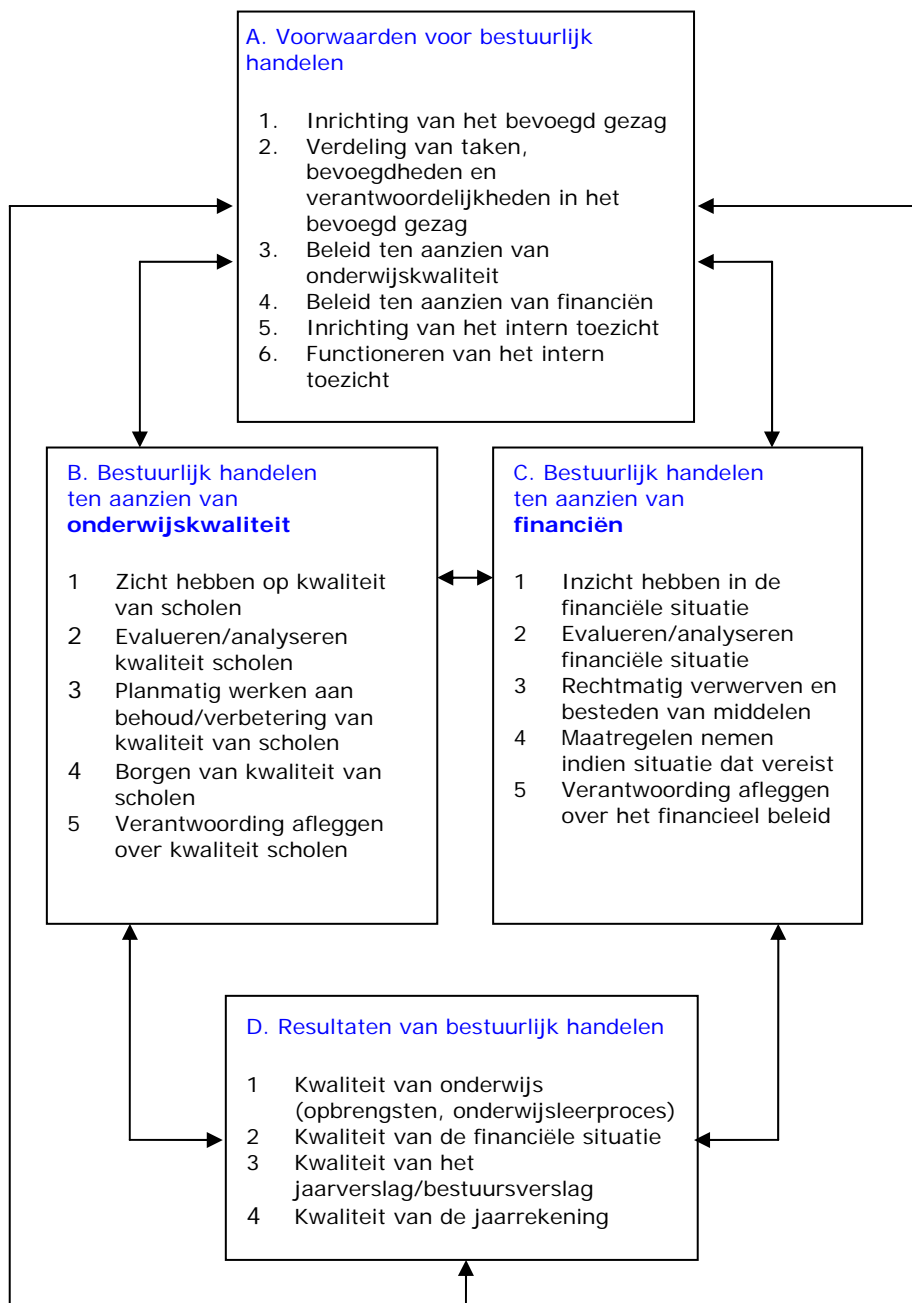
- Blokdijk, T.M.M., & Goodijk, R. (2012). *Toezicht binnen onderwijsinstellingen. Onderzoek naar samenstelling, werkwijze en functioneren van raden van toezicht in het onderwijs*. Den Haag: Nationaal Register/ TiasNimbas Business School.
- Dael, H. van, & Hooge, E. (2012). *Sturen op onderwijskwaliteit. Werkkader voor schoolbesturen in het po*. Utrecht: PO-Raad.
- Dijk, H. van, & Wassink, H. (2011). Naar intern toezicht met toegevoegde waarde. *School en Wet*, 92 (4), 2011, 10-14.
- Faber, J.M. (2012). *Sturen op onderwijskwaliteit. Besturen in het primair onderwijs en hun invloed op onderwijskwaliteit*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Gedrags- en Maatschappijwetenschappen.
- Goodijk, R. (2011). *Toezicht in semipublieke organisaties. Leren we van de misstanden?* Tilburg: Prisma Print (oratie).
- Hattum, M. van (2012). *De dans. Een onderzoek naar de relatie tussen bestuurders en schoolleiders van (zeer) zwakke scholen in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Universiteit Utrecht, USBO (Afstudeerscriptie in het kader van de opleiding 'Strategisch management in de non-profit sector').
- Hemels, I. (2012). Het mag wel iets minder gezellig; schoolbesturen steken veel op van collegiale visitaties. *Podium Extra*, september 2012, 13-17.
- Hofman, R.H., Leer, K. van, Boom, J. de, & Hofman, W.H.A. (2010). *Educational Governance: Strategie, ontwikkeling en effecten. Themaproject 1: Functioneren van besturen*. Tussenrapport november 2010. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, GION; Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, RISBO.
- Hofman, R.H., Leer, K. van, Boom, J. de, & Hofman, W.H.A. (2012). *Educational Governance: Strategie, ontwikkeling en effecten*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, GION; Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, RISBO.
- Honingh, M., & Hooge, E. (2012). *Goed Bestuur in het primair onderwijs. Eindrapportage Monitor Goed Bestuur primair onderwijs 2010-2012*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam; Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Hooge, E.H., & Honingh, M.E. (2011). *Goed Bestuur in het primair onderwijs. Resultaten van de nulmeting monitor Goed Bestuur PO 2010*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen; Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.
- Inspectie van het Onderwijs (2009). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010a). *Met scherpe blik. Meerjarenbeleidsplan. Inspectie van het Onderwijs 2010-2014*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010c). *Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2011). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2010/2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2013). *De kwaliteit van basisscholen en bestuurlijk handelen in het noorden van Nederland. Ontwikkelingen in de periode 2008-2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Janssens, F.J.G. (2005). *Toezicht in discussie. Over onderwijstoezicht en Educational Governance*. Enschede: Universiteit Twente.
- Janssens, F.J.G., & Noorlander, C.W. (2010) (Red.). *Goed onderwijsbestuur. Opstellen over een nieuwe besturingsfilosofie van het onderwijs*. Den Haag: Boom Lemma.
- Kemper, R., Berg, D. van den, & Vrielink, S. (2012). *Leiding geven aan professionalisering. Een onderzoek naar professionalisering van schoolleiders en schoolbestuurders in het primair onderwijs*. Den Haag: CAOP Research & Europa.
- Kessel, N. van, & Hovius, M. (2011). *Bestuur en management. Onderzoek naar eenpitters en meerpitters in het primair onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Klifman, H. (2010). De Raden van Toezicht in de praktijk. In Janssens, F.J.G., & Noorlander, C.W. (Red.), *Goed onderwijsbestuur. Opstellen over een nieuwe besturingsfilosofie van het onderwijs*. Den Haag: Boom Lemma, p. 299-318.
- Koning, P. de, & Dielemans, J. (2011). *Implementatie van de Code Goed Onderwijsbestuur bij Scholen voor Voortgezet Onderwijs. Stand van zaken per 31 oktober 2010*. Rotterdam: Hogeschool InHolland.
- Lindenberg, P.W. van, Doorn, V. van, & Pospel-Spoorenberg, S. (2012). *Evaluatie Stichting BOOR*. Bergambacht: Biznez Management.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012). *Kerncijfers 2007-2011. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: OCW.
- Oosterling, M., & Vink, R. (2011). *Besturen met intern toezicht. Zicht op het omgaan met de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur'*. Tilburg: IVA.
- PO-Raad (2010). *Code Goed Bestuur in het primair onderwijs*. Utrecht: PO-Raad.
- Ridder, J. de (2004). *Een goede raad voor toezicht*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
- Turkenburg, M. (2011). *De basis meester. Onderwijskwaliteit en basisvaardigheden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vink, R. (2013). *Professioneel intern toezicht in het primair en voortgezet onderwijs. Verslag van een verkennend onderzoek*. Tilburg: IVA.
- VO-raad (2011). *Code 'Goed onderwijsbestuur' in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: VO-raad.
- Vrieze, G., Kessel, N. van, & Hovius, M. (2012). *Bestuur en management (v)so. Onderzoek bij bestuur en scholen cluster 3 en 4*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit.



## Bijlage I

### Kader voor het onderzoeken van bestuurlijk handelen



## Bijlage II

### Aandachtspunten voorwaarden bestuurlijk handelen

Percentage besturen basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en voortgezet onderwijs (gezamenlijke n=40) dat voldoet aan aandachtspunten bij voorwaarden voor bestuurlijk handelen.

Indicatoren:

- A1 Het bevoegd gezag is feitelijk ingericht/georganiseerd
- A2 Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn verdeeld
- A3 Het bestuur heeft beleid ontwikkeld ten aanzien van de onderwijskwaliteit
- A5 Het intern toezicht is feitelijk ingericht/georganiseerd
- A6 Het intern toezicht functioneert naar behoren

#### Meer dan 75 procent van de besturen voldoende

Aandachtspunt	Indicator	%
Bevoegd gezag heeft een (g)mr ingericht en faciliteert deze	A1	100
Vergaderfrequentie bevoegd gezag voldoende	A1	100
Bevoegd gezag heeft functionele relaties met stakeholders	A1	95
Bevoegd gezag onderschrijft code goed bestuur en verantwoordt eventuele afwijkingen daarvan	A1	90
Alle posities bestuur en intern toezicht bezet	A1	83
Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden m.b.t. financiële handelingen zijn beschreven	A2	83
Scheiding bestuur/intern toezicht	A1	80
Specifieke deskundigheid financiën, personeel, onderwijs in <i>bestuur</i>	A1	80
Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden m.b.t. financiële handelingen zijn bekend bij de betrokken functionarissen	A2	80
Verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is openbaar	A2	80
Verdeling taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bekend bij de betrokken functionarissen	A2	78
Bevoegd gezag beschikt over personeelsplan	A3	78
Intern toezicht verleent goedkeuring aan de begroting en het jaarverslag en (eventueel) het meerjarenbeleidsplan	A6	78

#### 51-75 procent van de besturen voldoende

Aandachtspunt	Indicator	%
Verdeling taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor alle niveaus beschreven in managementstatuut	A2	75
Beschikt over meerjarenbeleidsplan	A3	75
Beschikt over jaarplan	A3	75
Beschikt over overige richtinggevende documenten	A3	75
Wijst de instellingsaccountant aan	A6	73

Neemt de werkgeversrol inzake de bestuurder op zich (gebruikt de bevoegdheid om het bestuur aan te stellen, te schorsen en te ontslaan)	A6	70
In geval van meerdere toezichthoudende functionarissen: komt voldoende frequent in vergadering bij elkaar en vergadert op zijn minst gedeeltelijk zonder het bestuur	A6	67
Specifieke deskundigheid financiën, personeel, onderwijs in <i>intern toezicht</i>	A1	65
Stelt de arbeidsvoorwaarden van de bezoldigd bestuurder vast	A6	65
Ziet toe op rechtmatige verwerving en besteding van middelen op basis van onderwijswetten	A6	65
Adviseert het bestuur gevraagd en ongevraagd	A6	65
Toezichthouder(s) benoemd op basis van openbare profielen	A5	53
Bindende voordracht (g)mr voor minstens één lid van de raad van toezicht/het intern toezicht	A5	53
Kent portefeuillehouders op de terreinen financiën, personeel en onderwijs	A5	53

### 0-50 procent van de besturen voldoende

Aandachtspunt	Indicator	%
Scholing <i>bestuur</i>	A1	50
Competentieprofielen opgesteld voor alle functionarissen	A2	50
Waarborgt dat er geen belangenverstrengeling tussen toezichthouder en bestuurder is of tussen bestuurder en rechtspersoon of tussen toezichthouder en rechtspersoon	A6	50
Beoordeelt het bestuur minimaal eens per jaar	A6	50
Legt jaarlijks verantwoording over bovenstaande taken af in het jaarverslag	A6	50
Scholing <i>intern toezicht</i>	A1	45
Zelfevaluatie <i>bestuur</i>	A1	43
Ziet toe op naleving van de wettelijke voorschriften en de code goed bestuur	A6	40
Zelfevaluatie <i>intern toezicht</i>	A1	33
Heeft toezichtkader waarin is vastgelegd waar het intern toezicht betrekking op heeft (betreffende uitvoering bevoegdheden en taken door bestuur)	A5	30
Vergaart op eigen initiatief en onafhankelijk van het bestuur informatie op een breed terrein	A6	30
Heeft klokkenluidersregeling	A1	23
Heeft indicatoren/afspraken aan de hand waarvan het bestuur minimaal eens per jaar beoordeeld wordt en heeft vastgelegd wat (on)aanvaardbaar gedrag van het bestuur is	A5	23

## Bijlage III

### Aandachtspunten bestuurlijk handelen onderwijskwaliteit

Percentage besturen basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en voortgezet onderwijs (gezamenlijke n=40) dat voldoet aan aandachtspunten bij bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit.

Indicatoren:

- B1 Het bestuur heeft zicht op de kwaliteit van de scholen
- B2 Het bestuur evalueert en analyseert de kwaliteit van de scholen
- B3 Het bestuur werkt planmatig aan behoud en verbetering van de kwaliteit van scholen
- B4 Het bestuur borgt de kwaliteit van scholen
- B5 Het bestuur verantwoordt zich over de kwaliteit van scholen

#### Meer dan 75 procent van de besturen voldoende

Aandachtspunt	Indicator	%
Het bestuur.....		
zet voldoende financiële/personele middelen in om kwaliteit scholen in stand te houden	B4	100
heeft gevarieerd gedragsrepertoire, d.w.z. handelt anders bij risicoscholen dan bij goed presterende scholen (indien van toepassing)	B4	98
weet hoe de scholen presteren	B1	95
zorgt voor voldoende personele en financiële randvoorwaarden in het kader van kwaliteitsverbetering	B3	93
reageert actief op attendering of waarschuwing door de inspectie (indien van toepassing)	B3	93
maakt zo nodig gebruik van gerichte externe expertise bij onderwijsverbetering	B3	93
waarborgt continuïteit in aansturing school (schoolleider, zorgcoördinator)	B4	93
onderzoekt tevredenheid van leerlingen, ouders en personeelsleden minimaal eens per vier jaar	B1	90
stimuleert deskundigheid van alle personeel door naschooling/bij-schooling	B4	90
communiceert actief met de scholen/schoolleiders over beleidsprioriteiten	B3	88
creëert draagvlak voor visie bij schoolleiders, leraren, leerlingen, ouders en andere stakeholders	B1	80
kan omgaan met veranderende omstandigheden (krimp, groei, vacatures, overtollig personeel, beleidswijzigingen)	B4	80
heeft een visie op de kwaliteit van scholen die zowel de opbrengsten, het onderwijsleerproces als de kwaliteit van het personeel betreft	B1	78

#### 51-75 procent van de besturen voldoende

Aandachtspunt	Indicator	%
Het bestuur ....		
monitort in de loop van het schooljaar of scholen op koers liggen richting te behalen doelen (bijvoorbeeld aan de hand van een jaarplan van de school, voortgangsgesprekken met de schoolleider)	B1	75
treedt snel op bij disfunctionerend personeel	B4	73

heeft afspraken met scholen/schoolleiders over momenten waarop zij specifieke gegevens over de (voortgang van de) kwaliteit moeten leveren	B1	70
legt jaarlijks vast of scholen door bestuur gestelde doelen hebben gehaald	B2	70
communiceert actief met scholen over afspraken en procedures	B4	70
analyseert welke oorzaken ten grondslag liggen aan wel/niet behalen doelen	B2	68
gebruikt personeelsbeleid ten behoeve van onderwijskwaliteit (bijvoorbeeld. normen voor deeltijdwerk, mobiliteit, seniorenbeleid, bij krimp niet alle jongeren ontslaan)	B3	68
communiceert actief met de schoolleiders, maar ook met teams van leraren, ouders, leerlingen over de te behalen doelen	B1	65
trekt op basis van evaluatie en analyse beargumenteerde conclusies op schoolniveau en niveau bevoegd gezag	B2	65
gaat jaarlijks na of betrokkenen overeenkomstig afspraken en procedures handelen	B4	63
legt jaarlijks schriftelijk verantwoording af over de kwaliteit op een niveau dat voor belanghebbenden inzichtelijk is (scholen, vestigingen, opleidingen)	B5	63
voert een horizontale dialoog met de belanghebbende stakeholders (personeel, (g)mr, leerlingen, ouders, vereniging, maatschappelijk veld)	B5	63
spoort actief risico's in de kwaliteit van scholen op	B1	60
legt verantwoording af over kwaliteit scholen aan interne toezichthouder	B5	58
vergelijkt jaarlijks onderwijskwaliteit eigen scholen met landelijke benchmarks	B2	53
analyseert oorzaken van verschillen tussen eigen scholen en landelijke benchmarks	B2	53
heeft SMART geformuleerde beleidsprioriteiten per schooljaar op schoolniveau (bij voorkeur vastgelegd in een managementcontract met de schoolleider) en op bestuursniveau	B3	53

#### 0-50 procent van de besturen voldoende

Aandachtspunt	Indi-cator	%
Het bestuur ...		
heeft meetbare doelen/prestatieafspraken vastgesteld voor de scholen (die bij de leerlingbevolking passen, die minimaal op het niveau van de inspectienormen liggen en die zowel opbrengsten, onderwijsleerproces als de kwaliteit van het personeel betreffen)	B1	50
heeft afspraken en procedures voor kwaliteitsbehoud concreet en controleerbaar vastgelegd (bijvoorbeeld managementcontract)	B4	40

## Colofon

Inspectie van het Onderwijs  
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht  
[www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl)

2013-07 | gratis  
ISBN: 978-90-8503-311-0

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de Inspectie van het Onderwijs: [www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl).

© Inspectie van het Onderwijs | april 2013