



2022

# Goed bestuur: professie of confessie?

Een onderzoek naar 'goed bestuur' in zelfstandige en  
gefuseerde reformatische basisscholen

AUTEUR

Gerard van Rijswijk

SCRIPTIEBEGELEIDING

Prof. dr. J.G. van Erp

Prof.dr. B. Vis.



**Universiteit  
Utrecht**



**Auteur:** G.D. van Rijswijk  
**Studentennummer:** 6526713  
**Eerste begeleider:** Prof. dr. J.G. van Erp  
**Tweede begeleider:** Prof. dr. B. Vis

**Studie:** Master Bestuur en Beleid

**Opleidingsinstituut:** Utrechtse School voor Bestuurs- en  
Organisatiewetenschap  
Universiteit Utrecht

**Stageorganisatie:** Vereniging Gereformeerd Schoolonderwijs

## Voorwoord

Het onderzoek dat voor u ligt, is de afsluiting van mijn periode aan de Universiteit van Utrecht. Na drie jaar geschiedenis gestudeerd te hebben, heb ik in 2021 de overstap gemaakt naar de faculteit Bestuurs- en Organiseringswetenschap. Binnen deze faculteit van de Universiteit Utrecht heb ik de masteropleiding 'Bestuur en Beleid' mogen volgen.

De masteropleiding 'Bestuur en Beleid' richt zich op de bestuurlijke kant van de publieke sector. Vraagstukken rondom governance, bestuurlijke indeling en burgerschap passeren binnen deze master de revue. Als afsluiting van deze masteropleiding is het de bedoeling dat er een onderzoek wordt uitgevoerd naar een onderwerp dat gerelateerd is aan een van deze thema's. Dat onderwerp heb ik gevonden in de bestuurlijke kwaliteit van het primair onderwijs.

Het primair onderwijs is een thema dat maatschappelijk van groot belang is. Het is een thema dat eigenlijk voor iedereen relevant is. Onderzoek doen naar dit onderwerp is daarom extra interessant, omdat het voor mensen een te begrijpen, alledaags en relevant onderwerp is.

Ik heb tijdens het doen van dit onderzoek het voorrecht gehad dat ik dit mocht uitvoeren binnen de context van de Vereniging Gereformeerd Schoolonderwijs (VGS). De VGS is een organisatie die haar oorsprong vindt in 1921 en sindsdien op allerlei terreinen het reformatorische onderwijs ondersteunt. Ik heb vanuit deze organisatie veel medewerking ervaren zonder dat dat ten koste ging van mijn vrijheid als onderzoeker. Ik wil de VGS bijzonder bedanken voor het meedenken bij het vinden van respondenten, het aanreiken van literatuur en het becommentariëren van mijn onderzoeksresultaten.

Naast de VGS ben ik in dit onderzoek ondersteund door de Universiteit Utrecht. Ik wil in het bijzonder mijn begeleider Prof. dr. J.G. van Erp bedanken voor haar hulp, kritische reflectie, maar ook pragmatische benadering van dit onderzoek. Daarnaast past ook een woord van dank aan de tweede lezer Prof. dr. B. Vis die niet alleen aan het einde, maar ook tussentijds het werk van feedback voorzag. Tot slot wil ik ook mijn medestudenten bedanken waarmee ik het afgelopen jaar de studie mocht volgen. In het bijzonder geldt dit voor die medestudenten die samen met mij het scriptietraject hebben mogen doorlopen. Zonder jullie feedback was dit onderzoek niet in zijn huidige vorm tot stand gekomen.

Ik ben tot slot blij dat ik mijn studieperiode met dit onderzoek mag afronden. Het was voor mij een periode waarin ik mij niet alleen professioneel en vakinhoudelijk heb kunnen ontwikkelen, maar waarin ik ook als mens heb kunnen groeien.

Gerard van Rijswijk  
Juni 2022

## Samenvatting

Dit onderzoek gaat over het 'Goed bestuur' in zelfstandige en gefuseerde basisscholen met reformatrische signatuur. In dit onderzoek wordt middels interviews en vragenlijsten de volgende vraag beantwoordt: In hoeverre is er een verschil in de wijze waarop zelfstandige reformatrische basisscholen hun 'goed bestuur' inrichten ten opzichte van hoe gefuseerde reformatrische basisscholen hun 'goed bestuur' inrichten?

Uit dit onderzoek blijkt dat er een verschil is tussen de invulling van goed bestuur op zelfstandige en gefuseerde basisscholen. Zelfstandige basisscholen hebben vaak kleine organisaties waarbij de verbinding tussen bestuur en werkvloer vaak als zeer sterk wordt ervaren. Zelfstandige basisscholen ervaren voldoende bestuurskracht om aan de gestelde eisen te voldoen. Tegelijkertijd geven zelfstandige basisscholen wel aan dat de bestuurskracht van deze scholen onder druk staat. Het gaat dan met name over de duurzaamheid van hun bestuurlijk handelen. Hoelang is deze manier van besturen nog houdbaar ten opzichte van de steeds meer eisende omgeving? Vooral het vinden van voldoende geschikte bestuurders en/of toezichthouders vormt bij veel zelfstandige basisscholen een probleem. Aangaande de code goed bestuur geldt het dat zelfstandige basisscholen op een goede wijze invulling kunnen geven aan de gestelde normen. Wel blijkt dat veel zelfstandige basisscholen moeite hebben met het onderdeel 'integriteit en transparantie'. Naar aanleiding van dit onderzoek is de verwachting dat zelfstandige basisscholen de komende jaren actief moeten investeren in de duurzaamheid van de bestuurskracht om de zelfstandigheid te kunnen waarborgen.

Rondom gefuseerde basisscholen zien we dit laatste probleem minder. Daarnaast zien we ook het probleem van voldoende toezichthouders minder. De fusie van meerdere scholen heeft in veel gevallen de achterban vergroot, waardoor het relatief gezien makkelijker is om voldoende geschikte bestuurders en/of toezichthouders te vinden. Gefuseerde basisscholen ervaren eveneens voldoende bestuurskracht en kunnen op een professionele wijze invulling geven aan de code goed bestuur. Wel ervaren sommige van de onderzochte gefuseerde basisscholen moeite met de ouderbetrokkenheid na een fusie. Daarnaast bestaat het gevaar bij grotere organisaties dat de zogenaamde bestuurlijke nabijheid onder druk komt te staan.

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	3
Samenvatting.....	4
Hoofdstuk 1: Inleiding .....	7
1.1 Aanleiding .....	7
1.2 Wetenschappelijke relevantie .....	7
1.3 Maatschappelijke relevantie .....	8
1.4 Vraagstelling.....	9
1.5 Terreinbeschrijving .....	9
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader .....	13
2.1 Relatie tussen bestuur en onderwijskwaliteit .....	13
2.2 Bestuurlijke kwaliteit.....	13
2.3 Beleidsonderzoek .....	14
2.5 Internationaal onderzoek.....	15
2.6 Conclusie theoretisch kader .....	16
Hoofdstuk 3: Onderzoeksopzet .....	17
3.1 Methode en dataverzameling.....	17
3.2 Onderzoeksfasen .....	17
3.3 Methodeverantwoording .....	17
3.4 Respondenten .....	18
3.5 Betrouwbaarheid .....	19
3.6 Validiteit.....	19
Hoofdstuk 4: Goed bestuur .....	20
4.1 Introductie .....	20
4.2 Achtergrond.....	20
4.3 Benaderingen goed bestuur .....	21
4.4 Dimensies van Goed Bestuur.....	21
4.5 Goed bestuur in het basisonderwijs.....	22
4.6 Code goed bestuur .....	24
4.7 Samenvatting en conclusie .....	25
Hoofdstuk 5: Goed bestuur in gefuseerde basisscholen .....	26
5.1 Inleiding.....	26
5.2 Gefuseerde schoolbesturen .....	26
5.3 Goed bestuur .....	28
5.4 Beleidsdocumenten.....	32
5.4 Verhouding tot de literatuur .....	32

Hoofdstuk 6: goed bestuur in zelfstandige basisscholen .....	34
6.1 Inleiding.....	34
6.2 Zelfstandige schoolbesturen .....	34
6.3 Code goed bestuur .....	36
6.4 Beleidsdocumenten.....	39
6.4 Verhouding tot literatuur .....	39
Hoofdstuk 7: Vergelijking en verklaring .....	42
7.1 Inleiding.....	42
7.2 Overeenkomsten .....	42
7.3 Verschillen.....	43
7.4 Verhouding met gehele primair onderwijs .....	43
Hoofdstuk 8: Conclusie en aanbevelingen.....	44
8.1 Inleiding.....	44
8.2 Beantwoording hoofdvraag .....	46
8.3 Discussie.....	46
8.4 Aanbevelingen .....	48
Literatuurlijst .....	49
Bijlagen.....	52
Bijlage 1: Semigestructureerd interview gefuseerde schoolbesturen.....	52
Bijlage 2: Semigestructureerd interview zelfstandige schoolbesturen.....	53
Bijlage 3: Vragenlijst .....	54
Bijlage 4: Codeboom .....	63

## Hoofdstuk 1: Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Vanaf de jaren '80 van de vorige eeuw heeft het Nederlandse onderwijslandschap te maken gekregen met sterke deregulering en autonomievergroting voor scholen (Helmers, 2011). De overheid werd sindsdien steeds minder sturend op het gebied van onderwijshuisvesting, personeelsbeleid en financiering (Onderwijsraad, 2005).

Vanuit de grondwettelijke verplichting die de overheid heeft om in onderwijs te voorzien, ontstond na deze grote deregulering echter de behoefte om de schoolbesturen van kaders te voorzien, waarbinnen de autonomie kon worden vormgegeven (Helmers, 2011). Een van die belangrijke kaders was de richtlijn rondom 'goed bestuur'. Deze richtlijn moest antwoord geven op de vraag: wat is goed bestuur en wat betekent het in de context van het onderwijs? Het Ministerie van OCW gaf als antwoord hierop dat goed bestuur iets is als 'een systeem van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden, waarmee organisaties hun doelstellingen kunnen bereiken (Ministerie OCW, 2004 p.2)'. Om deze vorm van bestuur -die sterk neigt naar een governancestructuur- te implementeren in basisscholen zette het Ministerie van OCW actief in op de professionalisering van schoolbesturen (Ministerie van OCW, 2005). De behoefte aan professionalisering nam in 2005 toe toen de lumpsumfinanciering werd ingevoerd.

Deze nieuwe vorm van financiering hield in dat schoolbesturen één budget ontvangen waaruit alle kosten gefinancierd dienen te worden (Ministerie OCW, 2006). Scholen krijgen hiermee de regie alle financiële middelen, maar moeten de besteding hiervan wel verantwoorden op 'horizontale' en 'verticale' wijze. Horizontaal wil zeggen; tegenover personen en organen die niet boven of onder het schoolbestuur staan, maar buiten die hiërarchie staan. Hierbij moeten we denken aan ouders, medewerkers en betrokken zorginstellingen. Verticale verantwoording vindt plaats binnen hiërarchische verhoudingen met de medezeggenschapsraad (MR) en de Onderwijsinspectie (Ministerie OCW, 2009). Gecombineerd spreken we van meervoudige verantwoording (Ministerie van OCW, 2008; Schillemans, 2009).

Om onderwijsbesturen handvatten te bieden bij de invulling van deze steeds complexer wordende bestuurlijke opdracht is er naar aanleiding van de wet 'Goed bestuur, Goed onderwijs' besloten een 'code goed bestuur' op te stellen (Ministerie OCW, 2009). Dit onderzoek bekijkt hoe deze 'code goed bestuur' in de praktijk functioneert op zelfstandige en gefuseerde basisscholen binnen het reformatorische onderwijs.

Er is gekozen om het onderzoek uit te voeren binnen het reformatorische onderwijs met de fusie als insteek om tenminste drie redenen.

Allereerst is de doelgroep wetenschappelijk gezien interessant, omdat er binnen deze doelgroep relatief veel eenpitters zijn ten opzichte van het openbare onderwijs. Fusies lijken binnen het reformatorische onderwijs moeilijk van de grond te komen. Het is voor deze doelgroep dus relevant om de verschillen tussen beide groepen als het gaat om bestuurskracht in kaart te brengen.

Daarnaast is deze specifieke doelgroep gekozen omdat het scholen zijn met een specifieke en sterke identiteitsbeleving. Het is aannemelijk te maken dat deze identiteitsbeleving ervoor zorgt dat fusieprocessen moeilijker gaan en daarom ook minder voorkomen. Tot slot is het reformatorische onderwijs gekozen vanwege het feit dat er op bestuurlijk niveau nog geen wetenschappelijk onderzoek bekend is naar deze specifieke groep. Juist om bovengenoemde redenen is wetenschappelijk onderzoek naar deze specifieke groep scholen relevant.

### 1.2 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek heeft om verschillende redenen wetenschappelijke relevantie. Allereerst is dit onderzoek relevant in de bredere context van het wetenschappelijke onderzoek naar het effect van schaalvergroting in de publieke sector. Er is weliswaar veel onderzoek naar deze fusies, maar er is nog weinig onderzoek naar de primaire onderwijssector. Zo komt

Met opmerkingen [EJv(1): Nu: waarom fusie als insteek en context reformatorische scholen, kort inleiden

Blank (et al. 2009) tot de conclusie dat er bij fusies in de publieke sector hoofdzakelijk sprake is van rationale fusiemotieven, zoals marktpositie, efficiëntie en kwaliteit. Deze motieven zijn vervolgens bijvoorbeeld wel onderzocht voor de zorgsector, maar een dergelijke analyse over het primaire onderwijs ontbreekt (Postma & Roos, 2016). Daarnaast is er nog weinig bekend over de relatie tussen 'goed bestuur' enerzijds en gefuseerde scholen anderzijds. Datgene wat bekend is laat vaak een ambigu beeld zien (Heijsters, et al. 2020; PO-raad 2020). Er zijn onderzoeken die een licht positief verband laten zien, terwijl andere onderzoeken een negatief verband laten zien (Heijster, et al. 2020).

Ten derde is dit onderzoek bijzonder relevant, omdat het zich afspeelt in de context van reformatorische scholen. Deze context is nog niet eerder onderzocht in het kader van goed bestuur. In 2000 onderzocht Smit (et al. 2000) weliswaar het katholieke basisonderwijs en de manier waarop het bestuur daar vormgegeven werd. Uit dit onderzoek bleek dat schaalvergroting bij katholieke basisscholen een drempel vormde voor ouderbetrokkenheid bij het schoolbestuur (Smit, et al. 2000). Daarnaast concludeerde de onderzoekers dat ouders wiens kinderen een katholieke basisschool bezochten, schaalvergrotingsoperaties vooral als 'onteigeningsprojecten' hadden ervaren (Smit, et al. 2000, p. 17). Cruciaal bij deze bevinding was dat grotere schoolbesturen minder oog zouden hebben voor de individuele identiteit van een school (Smit, et al. 2000). Dat identiteit een rol speelt bij bestuurlijke fusies bevestigt ook het onderzoek van Huising & Bosman die onderzoek deden naar fusies van dorpscholen (Huising & Bosman, 2011). Er is tot op heden echter geen onderzoek gedaan naar het 'goed bestuur' van deze reformatorische groep scholen specifiek, terwijl de mogelijkheid bestaat dat deze identiteit gevolgen heeft voor de wijze waarop er naar bestuurlijke fusies gekeken wordt.

### 1.3 Maatschappelijke relevantie

Het maatschappelijke belang van dit onderzoek wordt evident als we zien dat de Primair Onderwijsraad in 2020 de wens uitsprak om zo spoedig mogelijk tot een standpuntbepaling te komen over de wenselijkheid van bestuurlijke fusies en schaalvergroting in het primaire onderwijs (PO-raad, 2020). Deze wens was een gevolg van de oproep van veel schoolbesturen om bestuurlijke fusies en schaalgrootte opnieuw onder de aandacht te brengen. Veel schoolbesturen vonden namelijk dat er te weinig feitelijke gegevens bekend waren over de resultaten van bestuurlijke fusies. Daarnaast staat het onderwerp prominent op de politieke agenda, doordat de Tweede Kamer in 2019 een motie aangenomen heeft waarin opgeroepen wordt tot het in kaart brengen van de voor- en nadelen van bestuurlijke fusies in het onderwijs (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2019). Daarnaast is de discussie rondom de fusietoets nog niet beëindigd, omdat de Eerste Kamer het wetsvoorstel ter afschaffing van de fusietoets heeft verworpen.

Ten derde is dit onderzoek van maatschappelijk belang, omdat de rol van het schoolbestuur de achterliggende decennia sterk is veranderd. Een schoolbestuur is tegenwoordig niet slechts uitvoerend in het onderwijsbeleid, maar ook beleidsbepalend (Reezigt, 2012). Deze ontwikkeling gaat gecombineerd met grote uitdagingen in het funderend onderwijs, zoals het gebrek aan personeel en het bereikbaar houden van onderwijs in krimpregio's.

Schoolbesturen hebben een voorname taak in de oplossing van deze problemen, waarbij 'bestuurlijk vermogen' en 'schaalvoordelen' nadrukkelijk onderwerp van debat zijn (Deunk, et al 2015).

Tot slot is het van belang om op te merken dat er in Nederland tot 2025 een dalend leerlingenaantal wordt verwacht (Planbureau voor de Leefomgeving, 2019). Dit gegeven versterkt de roep om bestuurlijke fusies. Tegelijkertijd bestaat de verwachting dat er na 2025 sprake zal zijn van een lichte groei van de leerlingenaantallen (Planbureau voor de

Met opmerkingen [EJv(2): Nieuwe alinea. Waarom is dit wetenschappelijk relevant?

Met opmerkingen [EJv(3): Licht toe, welk aspect?



Leefomgeving, 2019). De bestuurlijke keuzes die nu gemaakt worden, kunnen daarmee ingrijpende gevolgen hebben voor de bereikbaarheid en beschikbaarheid van reformatorisch basisonderwijs na 2025.

#### 1.4 Vraagstelling

Momenteel is er nog niets bekend over de relatie tussen 'goed bestuur' en zelfstandige basisscholen dan wel gefuseerde basisscholen. We zien echter een toenemend aantal bestuurlijke fusies in het primair onderwijs, maar ook een toenemende discussie omtrent fusies. Is schaalvergroting wel de oplossing voor de ervaren problemen? En hoe verhoudt schaalvergroting zich tot ouderbetrokkenheid en lokaliteit? Tegelijkertijd bestaat in het primair onderwijs wel het idee dat gefuseerde basisscholen beter aan de gestelde normen voor goed bestuur kunnen voldoen. Dit onderzoek wil deze aannamen onderzoeken door de volgende onderzoeksvraag te stellen:

*Hoofdvraag:* In hoeverre is er een verschil in de wijze waarop zelfstandige reformatorische basisscholen invulling geven aan de code goed bestuur ten opzichte van hoe gefuseerde reformatorische basisscholen invulling geven aan de code goed bestuur?

De belangrijkste theoretische deelvraag hierbij is:

1. Wat wordt er verstaan onder 'goed bestuur' in het primair onderwijs?

De belangrijkste empirische deelvragen zijn vervolgens:

2. Welke rol speelt dit 'goed bestuur' bij gefuseerde reformatorische schoolbesturen?
3. Welke rol speelt dit 'goed bestuur' bij zelfstandige reformatorische schoolbesturen?
4. Hoe vallen de verschillen en/of overeenkomsten rondom de invulling van goed bestuur in zelfstandige danwel gefuseerde reformatorische scholen te verklaren?

#### 1.5 Terreinbeschrijving

##### 1.5.1 Geschiedenis

Voor een goed begrip van het primair onderwijs en welke rol schoolbesturen daarin vervullen, is het van belang dat we de ontwikkelingen die in de achterliggende decennia hebben plaatsgevonden weergeven.

Vanaf de 'Pacificatie van 1917' tot de Tweede Wereldoorlog stond het Nederlandse onderwijsbeleid vooral in het teken van een zo rechtvaardig mogelijke verdeling van de financiële middelen tussen de verschillende denominaties (Helmets, 2011). In de jaren voorafgaand aan de Tweede Wereldoorlog én direct erna werd het onderwijsbeleid vooral gekenmerkt door een uitbreiding van het beschikbare aanbod (Helmets, 2011).

Nadat de leerlingpopulatie in de jaren '60 een enorme vlucht had genomen, waaronder de bestaande onderwijsstructuur bijna bezweek, ontstonden er in de jaren '70 als vanzelf de politieke discussies over de herindeling van het onderwijssysteem. Toen de economie aan het einde van dit decennium begon te stagneren ontstond daarbij nog de wens om het onderwijs zo kosteneffectief als mogelijk in te richten. Daarnaast werden onder invloed van het neoliberalisme woorden als 'deregulering' en 'autonome school' de nieuwe norm (Onderwijsraad, 2000). Het rapport 'Bouwen aan de relatief autonome school' ademde slechts één wens: minder regels, meer ruimte (Nederlands Katholieke Schoolraad, 1979).

Onder druk van deze maatschappelijke veranderingen werd er een groot aantal programma's uitgerold die als doel hadden om onderwijsinstellingen te laten fuseren. Het begon bij de vorming van hogescholen middels het programma 'Schaalvergroting Taakverdeling en concentratie' en eindigde met het programma 'Toerusting en

Met opmerkingen [EJv(4)]: Fusie als vraagstuk meer aandacht geven

Bereikbaarheid' in het basisonderwijs (Helmens, 2011). Het doel van al deze programma's was om het onderwijs zo goed mogelijk bereikbaar te houden tegen zo laag mogelijke kosten, zonder dat de onderwijsresultaten daardoor zouden verminderen. Het gevoerde beleid had in absolute zin veel succes. Tussen 1980-2000 (maar met name in de jaren 1990-2000) nam het aantal onderwijsinstellingen als gevolg van deze fusies met zo'n 30% af (Ministerie OCW, 1996).

In het regeerakkoord van Kabinet Balkenende (2002-2003) begint zich echter een kantelpunt af te tekenen. De onderwijsparagraaf vermeldt: 'dat scholen een omvang op een menselijke maat moeten hebben waarin geborgenheid aan en betrokkenheid bij leerlingen kan worden geboden. Fusies en de vorming van steeds grotere scholen worden daarom afgeremd (Rijksoverheid, 2002, p.12).' Na 86 dagen komt het kabinet echter ten val en in de daarop volgende kabinetten streven dit voornemen van 'meer menselijke maat' niet meer uitgesproken na.

In 2005 verscheen het rapport 'Schaal als variëteit' van de Onderwijsraad (Onderwijsraad, 2005). Dit rapport waarschuwt tegen een te grote nadruk op fusies en samenwerking ten koste van aanbod en 'de menselijke maat'. In de nasleep van dit rapport ontstond er in de politiek veel aandacht voor de fusies in het onderwijs. In 2008 nam de Tweede Kamer een motie aan waarin het ongenoegen over het fuseren van onderwijsinstellingen werd geuit. De motie noemde legitimiteit en keuzevrijheid als belangrijkste bezwaren tegen de vele fusies. Om onnodige fusies tegen te gaan pleitte de motie voor een 'fusietoets'. Deze toets moest voorkomen dat er onnodig enorm grote onderwijsinstellingen zouden ontstaan (Tweede Kamer der Staten Generaal (TK), 2008). De Raad van State bracht een uiterst kritisch advies uit over dit voorstel, omdat het tegen het beleid van kostenefficiëntie en autonomievergroting inging. Er waren, zo stelde De Raad, dermate veel verantwoordelijkheden bij de scholen neergelegd dat er een bepaalde volume nodig was om hieraan te kunnen voldoen (Raad van State, 2009). Ondanks deze bezwaren werd de fusietoets in 2011 toch ingevoerd.

Vanaf 2012 zien we eigenlijk een tweeledige ontwikkeling. Door een aantal grote misstanden op scholen in -met name- het voortgezet onderwijs bestaan er nog steeds grote zorgen over de onderwijskwaliteit en het bestuurlijk handelen op grote gefuseerde onderwijsinstellingen (Heijsters et al, 2020). Gelijktijdig aan deze ontwikkeling zien we echter dat er ook zorgen zijn rondom kleine onderwijsinstellingen, met name in demografische krimpregio's. Kleine onderwijsinstellingen hebben soms moeite om financieel gezond te blijven én om voldoende expertise in huis te halen voor een divers onderwijsaanbod (Ministerie van Financiën, 2013). Het kabinet Rutte III had als voornemen daarom om de fusietoets weer af te schaffen (Rijksoverheid, 2017). In juni 2020 verwierp de Eerste Kamer echter dit voorstel, met als voornaamste argument dat 'de menselijke maat' onvoldoende gewaarborgd zou zijn bij grote gefuseerde onderwijsinstellingen (Eerste Kamer, 2020).

Kortom, dit onderzoek staat in een lange discussie rondom schaalgrootte en bestuurlijke kwaliteit binnen het Nederlandse onderwijslandschap. Het debat rondom deze begrippen verloopt in golfbewegingen, waarbij veel argumenten gebaseerd zijn op vermoedens. Dit onderzoek wil echter voorzien in een empirische argumentatie rondom bestuurlijke kwaliteit in het primair onderwijs.

### 1.5.2 Algemeen

Het Nederlandse onderwijslandschap kenmerkt zich door een grote mate van diversiteit. Zo kennen we religieuze diversiteit, waardoor openbaar, islamitisch en christelijk onderwijs naast elkaar mogelijk is. Daarnaast kennen we ook diversiteit in onderwijsvormen. Er is 'klassiek' onderwijs, maar ook montessori onderwijs en Dalton onderwijs mogelijk. Deze diversiteit vloeit onder andere voort uit de constitutionele verankering van de onderwijsvrijheid (art. 23 GW), waardoor een enorm breed pallet aan scholen recht heeft op financiering van de overheid. Deze grote mate van onderwijsvrijheid maakt dat Nederland een van de meest gedecentraliseerde onderwijsstelsels ter wereld bezit. Op nationaal niveau worden weliswaar de algemene kaders geschetst, maar de invulling daarvan ligt primair bij het -in hoge mate- autonome schoolbestuur (Honingh et al. 2017).

Met opmerkingen [EJv(5): Mooi!

Met opmerkingen [EJv(6): Op welke vlakken, meer structureren

Een tweede gevolg van deze onderwijsvrijheid is dat een groot gedeelte van de Nederlandse scholen in het funderend (en voortgezet) onderwijs uit publieke middelen worden gefinancierd, maar als private organisatie wordt bestuurd (Honingh et al. 2017). Deze private organisaties kunnen in Nederland zelf kiezen welke juridische vorm aangenomen wordt. Veruit het grootste gedeelte (71%) van de scholen in het funderend onderwijs kiest voor de stichting (Oomens en Bremer, 2019).

In Nederland wordt een school bestuurd door een schoolbestuur. Het schoolbestuur is daarmee verantwoordelijk voor de instandhouding van de organisatie. Zij nemen besluiten die bindend zijn voor de schoolleiding en andere werknemers van de onderwijsinstelling (Dodde en Leune 1997, p. 211-212). Daarnaast legt het schoolbestuur ook verantwoording af aan zowel de interne als externe toezichthoudende organen van de organisatie.

Vanaf 2010 is de positie van het schoolbestuur in Nederland sterk veranderd en in zekere zin verstevigd. Waar voorheen de school als organisatie aansprakelijk was voor de onderwijsresultaten, is sinds de invoering van de wet 'Goed onderwijs, Goed bestuur' het bestuur aansprakelijk. Ter uitwerking van de in de wet gestelde eisen is er een 'code Goed Bestuur' opgesteld, waarin goed bestuurlijk handelen nader wordt ingevuld voor de praktijk.

#### 1.5.3 Cijfermatig overzicht funderend onderwijs

Nederland kent in de leergang 2021/2022 binnen het funderend onderwijs 6.624 scholen die met elkaar 7.094 vestigingen tellen. Deze scholen worden aangestuurd door 918 besturen. Onder een bestuur kunnen dus meerdere scholen vallen, die vervolgens weer bestaan uit meerdere vestigingen (PO raad, 2022). Zetten we deze cijfers in het perspectief van de achterliggende jaren dan is het opvallend dat alle cijfers in een dalende trend zitten. In leerjaar 2016/2017 waren er bijvoorbeeld nog 1.057 besturen en 6.893 scholen. Ook het aantal vestigingen daalde in dezelfde periode van 7.355 naar 7.094 (PO raad, 2022).

#### 1.5.4 Vereniging gereformeerd schoolonderwijs (VGS)

De vereniging gereformeerd schoolonderwijs werd opgericht in 1921 door ds. G.H. Kersten. Vanaf 1934 is de organisatie vanuit de nationale overheid officieel erkend als borgstellingsorganisatie. Door de tijd heen heeft de organisatie verschillende functies vervuld, waaronder het verzorgen van onderwijs en examinering voor onderwijsdiploma's. Middels een aantal fusies met andere onderwijsorganisaties groeide het uit tot een toonaangevende profielorganisatie voor het christelijke-reformatorische onderwijs, waar een groot gedeelte -maar niet alle- reformatorische basisscholen zijn aangesloten. De centrale doelstelling hierbij is 'scholen tot bloei brengen'. Tegenwoordig profileert VGS zich voornamelijk als profielorganisatie voor het christelijk-reformatorisch onderwijs, administratieve dienstverlener en adviesbureau.

	Feiten	Cijfers
Aantal schoolbesturen primair onderwijs		105
Aantal scholen primair onderwijs		170
Aantal leerlingen primair onderwijs		35.000
Aantal leerlingen totaal (PO, VO, MBO en HBO)		67.000

Tabel 1: VGS in feiten en cijfers (Bron: VGS)

Met opmerkingen [EJv(7): Conclusie hoofdstuk?

### *Conclusie en samenvatting*

In dit hoofdstuk is de aanleiding van dit onderzoek beschreven. We hebben grofweg twee grote ontwikkelingen gesignaleerd die geleidt hebben tot het vraagstuk van dit onderzoek. Allereerst is vanaf de jaren '80 van de vorige eeuw de beleidsvrijheid binnen het onderwijs voor onderwijsbesturen enorm toegenomen. Hierdoor is er ook steeds meer verantwoordelijkheid bij de besturen komen liggen. Ook als het gaat om bestuurlijke kwaliteit. Daarnaast hebben we gezien dat de trend van schaalvergroting ook het onderwijs niet koud heeft gelaten en dat fusies steeds vaker voorkomen. In dit hoofdstuk is verder aangetoond dat schaalvergroting in het reformatorische onderwijs minder voet aan de grond heeft gekregen dan in de rest van het primaire onderwijs. Dit onderzoek past in het bredere onderzoek naar de voor- en nadelen van schaalvergroting in het onderwijs en richt zich specifiek op de groep reformatorische scholen.

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader bestuurlijke kwaliteit in het primair onderwijs

Met opmerkingen [EJv(8): Waarover precies?

Voordat we over gaan tot het doen van empirisch onderzoek, is het belangrijk om datgene na te gaan wat er al geschreven is over het onderwerp. Om overzicht aan te brengen in de veelheid van wetenschappelijke literatuur, is het goed om de publicaties onder te verdelen in twee categorieën. Enerzijds de literatuur die zich richt op de kwaliteit van onderwijs en de relatie met bestuurlijke fusies en anderzijds de literatuur die zich richt op de bestuurlijke kwaliteit met betrekking tot bestuurlijke fusies. We bespreken de eerste categorie beknopt, omdat dit onderzoek zich hoofdzakelijk richt op de tweede categorie.

### 2.1 Relatie tussen bestuur en onderwijskwaliteit

Over de relatie tussen onderwijsbesturen en onderwijskwaliteit is veel geschreven. In 1999 publiceerde Hofman een eerste groot onderzoek naar de verhouding tussen onderwijsbesturen en onderwijsprestaties in de Nederlandse context. Deze studie onderzocht specifiek de prestaties bij rekenen in het primair onderwijs of wiskunde in het voortgezet onderwijs. Het resultaat van dit onderzoek was dat het betrekken van meer relevante actoren in het bestuur zorgde voor betere rekenprestaties (Hofman et al. 1999).

In het longitudinale onderzoek van Van de Grift (2006) bleek dat schoolbesturen die in de periode 1998-2002 bewust beleid voerden voor betere onderwijsprestaties ook hogere resultaten konden overleggen. Ook uit de onderzoeken van de Onderwijsinspectie blijkt een positief verband tussen een goed functionerend schoolbestuur en de onderwijsprestaties (Inspectie van Onderwijs, 2013;2014;2015).

Over de verhouding tussen bestuurlijke samenwerking en de kwaliteit van onderwijs is het beeld minder eenduidig. De meeste onderzoeken laten zien dat het verschil tussen de zogenaamde eenpitter tegenover scholen die verbonden zijn in een bestuurlijke samenwerking niet significant is (Heijsters et al. 2020) Als we bestuurlijke samenwerkingen vergelijken dan zien we dat samenwerkingsverbanden die bestaan uit twee tot tien scholen wel profiteren van schaalvoordelen, terwijl deze voordelen boven de tien scholen niet meer toenemen en vanaf zestien scholen zelfs afnemen (Hooge et al, 2015).

### 2.2 Bestuurlijke kwaliteit

#### 2.2.1 Bestuurlijk

De literatuur over de bestuurlijke schaalvoordelen valt eigenlijk in twee delen uiteen. Het onderzoek dat uitgevoerd is voor de invoering van de wet 'Goed onderwijs, Goed bestuur' (2010) en het onderzoek dat daarna uitgevoerd is.

Voordat deze wet in werking trad heeft Van de Venne een grootschalige kwantitatieve studie uitgevoerd in het primair onderwijs naar de relatie tussen schaalgrote en goed bestuurlijk handelen (Van de Venne, 2002). Uit dat onderzoek bleek dat er geen verband is tussen de omvang van scholen en de deskundigheid en professionalisering van de beleidsvoering of het schoolbestuur.

Na 2010 zien we dat er meer onderzoek voorhanden is op dit gebied. Uit een studie van Honingh en Hooge (2012) blijkt dat grotere schoolbesturen meer prioriteit geven aan de financiële situatie dan kleinere schoolbesturen. Er werden echter geen aanwijzingen gevonden dat grotere schoolbesturen ook meer zicht hadden op de onderwijskwaliteit dan kleinere schoolbesturen.

In veel andere studies speelt het begrip 'bestuurlijk vermogen' een belangrijke rol. Dit bestuurlijk vermogen omvat volgens Hooge e.a. (2015) het stellen van doelen, het sturen op doelen en het betrekken van interne en externe actoren op deze doelen. Uit dit onderzoek bleek dat zelfstandige basisscholen weliswaar andersoortige doelen stellen op het gebied van onderwijskwaliteit, maar niet zozeer minder doelen. Op de andere twee aspecten van 'bestuurlijk vermogen' werd geen verschil gevonden. Wel bleek dat bij

zelfstandige basisscholen het vertrouwen binnen het bestuur groter was dan bij de zogenaamde 'meerpitters' (Hooge et al, 2015). In het onderzoek *Monitor Goed bestuur primair onderwijs 2019* wordt onderscheid gemaakt tussen kleine schoolbesturen (maximaal 4 scholen) en grote schoolbesturen (vanaf 5 scholen). Dit onderzoek concludeert dat grotere schoolbesturen meer capaciteit bezitten om in te zetten op het monitoren van onderwijskwaliteit en de professionalisering van het interne toezicht. De inspectie Onderwijs kwam in een rapport in 2013 tot een soortgelijke conclusie. Het rapport concludeerde dat de eenpitters in zowel het funderend als voortgezet onderwijs meer moeite hebben met het bestuurlijk handelen rondom de monitoring van onderwijskwaliteit dan de meerpitters in deze onderwijssectoren (Inspectie Onderwijs, 2013). Tegelijkertijd betekent dit niet direct dat er ook betere onderwijsresultaten te zien zijn.

### 2.2.2 Economisch

Een ander gedeelte van het wetenschappelijk onderzoek richt zich op de economische voor- en/of nadelen van bestuurlijke fusies. Luyten e.a. (2014) hebben de economische voordelen in kaart gebracht voor zowel het primaire onderwijs als het voortgezet onderwijs. In beide gevallen komen ze tot de conclusie dat scholen met meer leerlingen tot een doelmatigere besteding van de financiële middelen, waardoor de kosten per leerling sterk afnemen. Troost (2014) onderschrijft deze conclusie, maar toont aan dat de schaalvoordelen een plafond kennen. In het primair onderwijs kunnen er tot 150 leerlingen grote voordelen worden behaald. Tot 500 leerlingen nemen de schaalvoordelen geleidelijk af en vanaf de 500 leerlingen heeft groei geen voordelig effect op de financiële doelmatigheid. Deze aantallen worden ondersteund door het onderzoek van Blank e.a. (2011) waarin een ideale schaalgrootte voor diverse publieke instellingen wordt bepaald. De conclusie van dit onderzoek voor basisscholen is dat het ideale leerlingenaantal ligt tussen de 400-500 leerlingen. Opvallend is dat er nagenoeg geen bewijs is van deze schaalvoordelen voor het bestuurlijke niveau. Het onderzoeksrapport *'Dorpsschool of leerfabriek'* kan in dit kader alleen concluderen dat kleinere scholen relatief meer eigen vermogen bezitten om risico's op te vangen dan grotere scholen (Heijsters et al, 2020). Hieruit valt echter nog niet te concluderen dat kleinere scholen ook financieel gezonder zijn.

### 2.2.3 Maatschappelijk

Onderwijs is bij uitstek een maatschappelijke opgave. Ook in de discussie rondom bestuurlijke fusies speelt deze maatschappelijke opgave een belangrijke rol. Opvallend hierbij is dat de meeste onderzoeken zich richten op het voortgezet onderwijs, waarin er in de meeste gevallen geen significant verband wordt aangetroffen tussen schaalgrootte en bijvoorbeeld sociale cohesie (Gemmeke e.a. 2008; Dijkgraaf en De Jong, 2009). Ook het rapport *'Dorpsschool of leerfabriek'* concludeert 'dat het aantal scholen binnen een schoolbestuur geen robuust effect heeft op het schoolklimaat (Heijsters et al. 2020, 5)'. Wel blijkt dat naarmate de schaal groter is -en er dus meer vestigingen onder één bestuur vallen- er vaker sprake is van een externe verantwoording en dialoog met belanghebbenden, zoals zorginstanties en ouderraden (Oomens en Scholten, 2015).

### 2.3 Beleidsonderzoek

Ook in het beleidsmatig onderzoek dat binnen het onderwijsdomein plaatsvindt, is veel aandacht voor de samenwerking tussen onderwijsinstellingen. In opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) werd in 2016 een onderzoek gestart naar nieuwe bestuursvormen in het funderend onderwijs. Dit onderzoek was vooral inventariserend van aard en bracht in kaart welke 'bestuurlijke constructen' er waren binnen het speelveld van het funderend onderwijs (Brakel et al. 2016). Dit onderzoek onderscheidt vijf vormen van bestuurlijke samenwerking in het funderend onderwijs. Deze vormen verhouden zich tot elkaar als op een spectrum. De

meest 'lichte' variant is de samenwerkingsovereenkomst, terwijl de meest 'zware' variant de bestuurlijke fusie is. Daartussen bevinden zich respectievelijk de federatie of coöperatie, de holding en de personele unie (Brakel et al. 2016). De kamerbrief die volgde op dit onderzoek concludeerde dat 'het niet altijd vanzelfsprekend (was red.) dat onderwijsbesturen goed nadenken over het doel van bestuurlijke samenwerking en over de risico's van bepaalde vormen (Ministerie van OCW, 2016).' Het vervolgonderzoek dat in 2019 van start ging breidde de inventarisatie uit én kwam daarom met een risicoanalyse van de verschillende bestuurlijke constructen (Ministerie van OCW, 2020). Dit onderzoek bracht – terecht- scheiding aan in twee soorten risico's. Enerzijds risico's vanuit het perspectief van de overheid en anderzijds risico's vanuit het perspectief van de onderwijsinstelling. Bij de risicoanalyse vanuit de overheid spelen vooral begrippen als 'autonomie', 'transparantie' en 'verantwoording' een belangrijke rol. Uit het onderzoek blijkt dat onderwijsinstellingen deze risico's weliswaar onderschrijven, maar dat ook de financiële consequenties van het al dan niet fuseren als risico worden ervaren.

## 2.5 Internationaal onderzoek

Als we in een onderzoek het internationale perspectief willen betrekken, moeten we dat altijd doen met veel aandacht voor de context. Zeker in het onderwijsbestel neemt Nederland internationaal gezien een bijzondere positie in. Honing et al. (2017) geeft bijvoorbeeld aan dat Nederland uniek is in de strikte organische scheiding van 'bestuur' enerzijds en 'toezicht' anderzijds. In andere landen (bijv. het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten) zien we een dergelijke scheiding niet.

Spreek we in internationale context over het schoolbestuur dan gaat dat veelal over het zogenaamde 'one-tier' model, waarbij één bestuursorgaan zowel bestuur als toezicht waarborgt (Honingh et al, 2017).

De internationale onderzoeken verstaan dus vaak iets anders onder 'goed bestuur' dan datgene wat in Nederland onder 'goed bestuur' verstaan wordt (Honingh et al, 2017). Toch zijn er vanuit internationaal onderzoek enkele interessante studies verschenen die de kwaliteit van bestuur in het gehele onderwijsveld onderzochten. We geven hier een overzicht van de studies die de meest relevante uitkomsten hadden voor ons onderzoek of representatief zijn voor een grotere groep gedane studies.

In 2002 publiceerde Land een overzichtsstudie naar de relatie tussen schoolbestuur en onderwijskwaliteit (Land, 2002). Zijn onderzoek concludeerde dat er -tenminste voor de Verenigde Staten- eigenlijk te weinig empirisch onderzoek naar was gedaan. Uit het empirische onderzoek dat voorhanden was bleek nauwelijks een relatie tussen onderwijskwaliteit en schoolbestuur (Land, 2002). In de context van de Verenigde Staten is verder het onderzoek van Meier et al. (2004) opvallend. Dit onderzoek concludeerde dat de mate waarin de etniciteit van de leerling gerepresenteerd wordt in het schoolbestuur van invloed is op de prestaties van die leerlingen.

Veel onderzoek is verder gedaan in de context van het Verenigd Koninkrijk. Het Verenigd Koninkrijk kent een groot aantal schoolbesturen die volledig uit vrijwilligers (veelal ouders) bestaan. Deze vorm van bestuur scoorde volgens het onderzoek van Ranson et al. (2005a) hoog als het ging om goed bestuur, voornamelijk omdat de maatschappelijke inbreng van de omgeving en de participatie van ouders sterk aanwezig was. Ranson concludeerde in een ander onderzoek naar dit onderwerp dat de manier waarop het bestuur is ingericht verband houdt met de prestaties van leerlingen (Ranson, 2005b). Of dit verband positief of negatief verstaan moet worden is op basis van Ransons onderzoek niet te stellen. Wilkins (2015) geeft aan dat er een positief verband is tussen bestuurskwaliteit en onderwijskwaliteit, waarbij de mate van positiviteit sterk afhankelijk is van de kennis en vaardigheden van de schoolbestuurders.

Kijken we tot slot nog naar een geheel ander schoolsysteem dan zien we dat in het onderzoek van Robinson et al. (2003) in de Nieuw-Zeelandse context geconcludeerd werd dat schoolbesturen over te weinig kennis en vaardigheden beschikken om te voldoen aan de toegenomen bestuurlijke complexiteit.

## 2.6 Conclusie theoretisch kader

De bovenstaande theoretische uiteenzetting heeft een aantal belangrijke elementen in zich die in dit onderzoek meegenomen zullen worden. Allereerst blijkt dat er geen significant verschil is gevonden tussen éénpitters en meerpitters als het gaat om bestuurlijk vermogen. Daarnaast blijkt dat grotere scholen (vaak meerpitters) financiële voordelen kunnen bereiken ten opzichte van kleine scholen, maar dat deze schaalvoordelen een beperkt karakter hebben. Het internationale onderzoek is sterk context afhankelijk, maar de meeste onderzoeken wijzen op een licht positief verband tussen goed bestuur en de kwaliteit van onderwijs. Er is verder geen internationaal onderzoek bekend naar het functioneren van het bestuur in zelfstandige dan wel gefuseerde schoolbesturen.

Het bestaande onderzoek beantwoordt veel vragen rondom bestuurlijke voordelen, schaalvoordelen en de zin van bestuurlijke fusies. Er is echter nog weinig onderzoek gedaan naar de invulling van 'goed bestuur' op basisscholen. Dit onderzoek vult bovenstaande theorie aan door in deze leegte te voorzien.

Met opmerkingen [EJv(9)]: Namelijk?

Met opmerkingen [EJv(10)]: In hoeverre vormt de theorie, het kader voor je onderzoek? Wat leidt je er uit af?



## Hoofdstuk 3: Onderzoeksopzet

### 3.1 Methode en dataverzameling

In dit hoofdstuk wordt de gekozen methode uiteengezet en verantwoord. Achtereenvolgens zal het onderzoeksdesign, de selectie van casussen en de manier van dataverzameling worden beschreven. Tot slot zal er aandacht worden besteed aan de interne en externe validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

### 3.2 Onderzoeksfasen

Om de voorgestelde vraag nauwkeurig te beantwoorden wordt er gekozen voor een kwalitatief-empirische benadering. Deze benadering valt voor dit onderzoek respectievelijk in vier stappen uiteen.

Deelvraag 1: Theoretische deelvraag

*Fase 1:* Het analyseren van het begrip 'Goed Bestuur' middels een literatuurstudie.

Deelvraag 2-4: Empirische deelvragen

*Fase 2:* Het rondsturen van een vragenlijst naar tien schoolbesturen, waarvan de helft zelfstandig en de andere helft gefuseerd is.

*Fase 3:* Naar aanleiding van deze vragenlijst gesprekken voeren met deze schoolbesturen

*Fase 4:* Aanvullende analyse van documenten rondom 'Goed Bestuur' afkomstig van deze schoolbesturen

### 3.3 Methodeverantwoording

De opbouw van dit onderzoek is niet willekeurig gekozen. Er liggen tenminste drie redenen aan ten grondslag. Allereerst is de generaliseerbaarheid van het onderzoek van cruciaal belang voor de Vereniging Gereformeerd Schoolonderwijs. De bevindingen van het onderzoek moeten vertaalbaar zijn naar de grote groep scholen die VGS vertegenwoordigt. Om dit te waarborgen wordt er gekozen om uit beide groepen schoolbesturen een vijftal schoolbesturen te onderzoeken. Deze steekproef is tenminste geschikt om generieke patronen binnen de twee groepen te ontdekken.

Daarnaast is er gekozen om te werken met een vragenlijst voorafgaand aan het interview om daarmee de term 'Goed Bestuur' enigszins te objectiveren en in de praktijk meetbaar te maken (Zie bijlage 3). Daarbij komt dat na het invullen van de vragenlijst de interviews meer diepgang kunnen verkrijgen. De vragenlijst is meerkeuze en is in zekere zin een zelfevaluatie van de bestuurder.

Tot slot geeft de documentenanalyse nog meer inzicht in de wijze waarop 'Goed Bestuur' wordt verstaan en ingevuld door de desbetreffende schoolbesturen. Onder deze documenten vallen 'jaarplannen' en 'beleidsplannen'.

Als vanzelf betekent het kiezen van een onderzoeksstrategie dat er ook gekozen wordt om methodes niet in te zetten. Zo was het ook mogelijk geweest om dit onderzoek uit te voeren middels het zogenaamde *multiple case design*. Er zou dan gekozen worden voor een nauwkeurige bestudering van een aantal casussen, waarbij het schoolbestuur slechts één informatiebron naast vele andere is.

Er is bewust niet gekozen voor deze mogelijkheid, omdat de generaliseerbaarheid van dergelijk onderzoek minder groot is. Daarnaast heeft het *multiple case design* een risico als het gaat om de inrichting van scholen en schoolbesturen. Iedere school en schoolbestuur heeft namelijk een andere juridische samenstelling, waardoor het risico bestaat dat een *case study* verzandt in juridische details. Voor iedere casus zou dan afzonderlijk ook de bestuursvorm moeten worden besproken alvorens er een goede analyse gemaakt zou kunnen worden van het bestuurlijk handelen. Dit gaat voorbij aan de reikwijdte van dit onderzoek.

Met opmerkingen [EJv(11): Dit zie ik in de rapportage van resultaten nog onvoldoende terug

Kortom, de opzet van dit onderzoek is kwalitatief-empirisch te noemen. De onderzoeksvraag is vergelijkend van aard, waarbij vooral kwalitatieve methodes worden ingezet om deze te beantwoorden. De interviews en documentenanalyse worden echter versterkt met een vragenlijst om de kwalitatieve gegevens te objectiveren.

### 3.4 Respondenten

Om bovenstaand onderzoek goed uit te voeren zijn voldoende respondenten cruciaal. In samenwerking met Vereniging Gereformeerd Schoolonderwijs is er een respondentenlijst opgesteld van zowel zelfstandige als gefuseerde basisscholen. Deze scholen zijn benaderd en een aantal daarvan zijn op basis van onderstaande selectiecriteria geselecteerd.

In dit onderzoek is het mogelijk dat er vertrouwelijke informatie wordt afgegeven door de respondenten. Om enige schade en/of afbreuk aan de respondenten te doen is er daarom voor gekozen om het gehele onderzoek te anonimiseren. In dit onderzoek zullen dus op geen enkele wijze persoonsgegevens terechtkomen. Namen van bestuurders, basisscholen of verdere betrokkenen zullen niet worden genoemd. Om deze reden is er ook voor gekozen om in de respondentenlijst de besturen te nummeren en in te delen op zelfstandig (Z) of fusie (F).

Om de betrouwbaarheid en controleerbaarheid van het onderzoek te waarborgen, zal de lijst met respondenten worden gedeeld met de onderzoeksbegeleider Prof. dr. J.G. van Erp.

Middels bovenstaande middelen wordt voorkomen dat er onverhoeds informatie in komt die valt onder de wet Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

#### 3.4.1 Selectie casussen

Om tot een goede en zoveel als mogelijk representatieve beantwoording van de hoofdvraag te komen moeten de casussen aan tenminste drie criteria voldoen.

1. Het schoolbestuur dient aangesloten te zijn bij de Vereniging Gereformeerd Schoolonderwijs.
2. Allereerst dient de bestuurlijke fusie niet langer dan tien jaar en niet korter dan een jaar geleden plaatsgevonden te hebben. Is een fusie te lang geleden dan bestaat immers het gevaar van een vertekend beeld. Zo veranderen de vereisten voor 'goed bestuur' herhaaldelijk en is het mogelijk dat ten tijde van de fusie er bestuurlijke redenen speelden die nu niet meer relevant zijn. Aan de andere kant kunnen we stellen dat een fusie minder dan een jaar geleden nog onvoldoende uitgekristalliseerde effecten heeft.
3. De onderzochte schoolbesturen dienen verantwoordelijkheid te dragen voor een variërend aantal leerlingen. Dit voorkomt dat het beeld vertekend raakt doordat uitsluitend grote of kleine zelfstandige scholen worden meegenomen.

Op basis van bovenstaande criteria zijn de volgende VGS-scholen bereid gevonden deel te nemen aan dit onderzoek. Deze scholen hebben allen een bestuurder of directeur-bestuurder afgevaardigd als gesprekspartner voor dit onderzoek. Deze gesprekken zijn fysiek gevoerd op de scholen in mei 2022. Vanwege de vertrouwelijkheid van de informatie is het onmogelijk om een indicatie te geven over de omvang van de scholen. Gezien de beperkte doelgroep van dit onderzoek zou dit namelijk gemakkelijk te herleiden zijn tot de betreffende scholen.

Schaal	Omvang	Naam
Gefuseerd	Groot	Bestuur F1
Gefuseerd	Middel	Bestuur F2
Gefuseerd	Klein	Bestuur F3
Gefuseerd	Middel	Bestuur F4
Gefuseerd	Middel	Bestuur F5

Met opmerkingen [EJv(12):

Schaal	Omvang	Naam
Zelfstandig	Groot	Bestuur Z1
Zelfstandig	Klein	Bestuur Z2
Zelfstandig	Groot	Bestuur Z3
Zelfstandig	Middel	Bestuur Z4
Zelfstandig	Middel	Bestuur Z5

### 3.5 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van het onderzoek is van wezenlijk belang voor de wetenschappelijke waarde ervan. Betrouwbaarheid kenmerkt zich voornamelijk door nauwkeurigheid en herhaalbaarheid (Van Thiel, 2015). De nauwkeurigheid van de gemeten resultaten is van belang, omdat de nauwkeurigheid iets zegt over de kans dat de resultaten toevallig zijn of representatief zijn (Van Thiel, 2015). Om de betrouwbaarheid te waarborgen zijn er in dit onderzoek een drietal stappen genomen. Allereerst is er bij alle gesprekken gewerkt met dezelfde interviewstructuur. Daarnaast zijn alle gehouden interviews opgenomen, waarna er gespreksverslagen gemaakt zijn. Tot slot zijn de geraadpleegde documenten op een systematische wijze geanalyseerd middels een codeboom. Met deze drie punten is de uitgevoerde analyse zo objectief en gestructureerd mogelijk.

De herhaalbaarheid van dit onderzoek is voldoende gewaarborgd door de uitvoerige methodologische beschrijving die in dit onderzoek te vinden is. In dit methodologisch kader is onder andere meegenomen welke uitgangspunten er gebruikt zijn bij de dataverzameling en hoe deze data geanalyseerd is. Aangezien het gaat om het ophalen van informatie middels interviews, blijft er een interpretatiecomponent tussen zitten. Om dit te ondervangen wordt er naast de interviews ook een vragenlijst uitgezet bij de respondenten. Om de betrouwbaarheid nog verder te verhogen heb ik gedurende het volledige scriptieproces uitvoerig overleg gehad met de stageorganisatie en de Universiteit Utrecht.

### 3.6 Validiteit

Het begrip validiteit is cruciaal in het doen van goed onderzoek (Boeije, 2016). Validiteit gaat immers over de wijze waarop er met de verzamelde gegevens is omgegaan (Van Thiel, 2015). Het begrip valt in twee delen uiteen: interne en externe validiteit. Interne validiteit wil zoveel zeggen als: Is er daadwerkelijk onderzocht wat er volgens de onderzoeksvraag onderzocht moest worden?

Om de interne validiteit zoveel als mogelijk te versterken is er gekozen voor een diversificatie van bronmateriaal. Deze triangulatie versterkt de betrouwbaarheid van de verzamelde data, omdat bevindingen uit interviews geverifieerd kunnen worden aan de hand van documenten en vice versa (Brymann, 2012). Daarnaast zijn de interviews bij een bredere groep afgenomen dan alleen schoolbesturen, waardoor er opnieuw een betrouwbaarder beeld ontstaat.

Externe validiteit gaat veelmeer over de generaliseerbaarheid van het onderzoek (Brymann, 2012). Dit onderzoek richt zich op een beperkt aantal casussen. Het is dan ook niet zo dat alle bevindingen uit dit onderzoek ook op alle reformatische basisscholen betrekking hebben. Tegelijkertijd zijn op basis van dit onderzoek wel generieke patronen aan te wijzen die op alle basisscholen betrekking hebben.

## Hoofdstuk 4: Goed bestuur

### 4.1 Introductie

In het onderzoek naar 'Goed bestuur' in het primair onderwijs is het van belang om eerst een reflecterende stap terug te toen en de vraag te stellen: Wat is eigenlijk 'Goed bestuur' en wie bepaalt dat (Van der Wal, 2017)?

In zekere zin kunnen we immers stellen dat 'goed bestuur' een concept is dat weinig waarde vertegenwoordigt. Niemand is immers tegen goed bestuur, omdat de aard van het begrip aangeeft dat het onmogelijk 'slecht' kan zijn (Montfort, 2008). Het begrip krijgt dan ook pas waarde als het concreet wordt ingevuld. Maar de invulling van een begrip brengt altijd keuzes met zich mee. Want wie bepaalt wat precies 'goed' is? En wie bepaalt wat 'bestuur' is? En is 'goed bestuur' wel een geschikt concept voor in het academische onderzoek naar bestuurlijke thema's?

Dit hoofdstuk gaat in op deze vragen door allereerst de achtergrond van het concept 'goed bestuur' schetsen. Daarna zullen er een aantal visies op goed bestuur worden uitgewerkt. Tot slot zal in dit hoofdstuk de stap gemaakt worden naar goed bestuur in het onderwijs.

### 4.2 Achtergrond

Voor een goed begrip van de term 'goed bestuur' dienen we eerst kort te kijken tegen welke achtergrond deze term ontstaan is. De achtergrond van de term is namelijk de verschuiving van het bestuurlijke model dat we 'government' noemen naar een model dat 'governance' genoemd wordt.

*Government* is een klassiek bestuursmodel, waarbij de staat, als homogene actor, de meest centrale actor is in het beleidsvormingsmodel. Het model is bovendien sterk hiërarchisch van aard en stelt de staat dan ook boven actoren als 'maatschappij' en 'private sector' (Pierre en Peters, 2020). De staat is in dit model de bron van macht en invloed. Alle invloed die andere actoren hebben, is in dit model een afgeleide van de macht die de staat heeft. Hieruit volgt ook dat macht in dit model een *zero sum game* is, waarin de groei van macht bij een actor altijd ten koste moet gaan van macht bij een andere actor (Jessop, 2010).

Binnen het governmentmodel wordt datgene wat 'goed' is primair afgelezen aan de hand van de doelen die de staat gesteld heeft. Als die doelen gehaald of benaderd worden is er sprake van goed bestuurlijk handelen (Jessop, 2010).

Lange tijd is bovenstaand model in gebruik geweest binnen de bestuurskunde, maar sinds de eeuwwisseling zien we langzaam maar zeker een overgang richting een bestuursmodel dat 'governance' wordt genoemd (Pierre en Peters, 2020). Governance is term met een ambigu karakter. In de wetenschappelijke literatuur worden er tal van betekenissen aan de term gegeven. Zo kan governance verwijzen naar een besluitvormingsstructuur, gebaseerd op netwerksamenwerking. Het kan echter ook verwijzen naar een manier van sturing, waarbij governance meer functioneert als een coördinatiemechanisme om de verschillende belangen van diverse actoren met elkaar te verbinden (Pierre en Peters, 2020).

Wat in deze perspectieven op governance echter centraal staat is een minder hiërarchische benadering van besturen. De staat is weliswaar een voorname actor, maar naast de staat zijn er nog vele andere actoren die -al dan niet op gelijke voet- participeren in een netwerksamenwerking. Cruciaal hierbij is dat macht en invloed geen *zero sum game* zijn, maar dat het afstaan van formele bevoegdheden juist kan resulteren in meer invloed (Pierre en Peters, 2020).

Vanwege de ambiguïteit van het begrip governance, bestaat er een levendig debat over de vraag wat goed bestuur is binnen het governance model.

### 4.3 Benaderingen goed bestuur

Zoals uit bovenstaande uiteenzetting blijkt is het niet mogelijk -en misschien zelfs onwenselijk- om een allesomvattende definitie van goed bestuur binnen het governance model te geven. Van Montfort (2004) heeft in zijn essay voor de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) drie perspectieven gegeven die relevant zijn voor de bestudering van goed bestuur. Deze drie perspectieven worden hieronder beschrijven, waarbij het van belang is om op te merken dat de perspectieven elkaar niet uitsluiten, maar elkaar versterken.

1. Goed bestuur in de publieke sector als geheel
2. Goed bestuur als proces
3. Goed bestuur bij individuele organisaties

#### 4.3.1 Goed bestuur in de publieke sector als geheel

Als we naar 'goed bestuur' in de publieke sector kijken, spreken we vaak van een driehoeksverhouding. De overheid, maatschappij en de private sector verhouden zich tot elkaar binnen een governancestructuur (Pierre en Peters, 2020). Dit geldt voor zowel de gehele publieke sector, als voor individuele publieke sectoren. Toepast op de onderwijssector zien we bijvoorbeeld dat de overheid het grote raamwerk schetst, de maatschappij bepaalde verwachtingen en eisen stelt aan het onderwijs, terwijl individuele organisaties uiteindelijk zelf de regie hebben over de invulling van het daadwerkelijke onderwijs. In deze governancestructuur zien we duidelijk de al eerder genoemde verschuiving van 'government' naar 'governance'.

#### 4.3.2 Goed bestuur als proces

Vanuit dit perspectief is goed bestuur meer een coördinatiemechanisme, waardoor het maximale resultaat geboekt kan worden. Goed bestuur moet in dit perspectief voorkomen dat er trage en onnodig lange besluitvormingsprocedures zijn, waardoor de kosten en baten van een proces niet meer in balans zijn (Montfort, 2004). Binnen dit perspectief is het dus sterk contextafhankelijk wanneer iets als goed bestuur gezien kan worden. Bestuur is in deze visie pas goed als de resultaten uitkomsten zijn van een proces waarin alle belanghebbenden zijn meegenomen.

#### 4.3.3 Goed bestuur bij individuele organisaties

Binnen deze visie op goed bestuur gaat goed bestuur voornamelijk over het besturen van individuele organisaties en is daarmee het meest relevant voor dit specifieke onderzoek naar goed bestuur in het basisonderwijs. Goed bestuur kan bij individuele organisaties zowel betrekking hebben op organisaties in de private als (semi) publieke sector. Spreken we over goed bestuur in een private organisatie dan noemen we dat corporate governance. Corporate governance kunnen we het beste definiëren als 'the proces by which organizations are directed, controlled, and held to account, and is underpinned by the principles of openness, integrity, and accountability (IFAC, 2001, pag. 1). Goed bestuur in (semi) publieke organisaties wordt ter onderscheid vaak aangeduid met de term *public governance*. Dit vatten we het beste samen als: 'Van goed bestuur is dan sprake als sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden op organisatieniveau zodanig zijn georganiseerd dat organisatiedoelstellingen zo goed mogelijk worden bereikt c.q. belanghebbenden zo goed mogelijk worden bediend' (Montfort, 2008 p. 14).

### 4.4 Dimensies van Goed Bestuur

Deze perspectieven op goed bestuur krijgen praktisch vorm door vier aandachtsgebieden voor de praktijk te onderscheiden ('t Hart e.a. 2001; WRR,2001 en Montfort, 2004).

1. Wet en recht
2. Uitvoering
3. Democratische verantwoording
4. Gemeenschappelijke visie

Met opmerkingen [EJv(13): jaartal

#### 4.4.1 Wet en recht

Bestuur kan alleen goed zijn als het rechtmatig functioneert. Rechtmatig betekent binnen de kaders van de wettelijke bevoegdheden en binnen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Toegepast op het basisonderwijs betekent dit dat het schoolbestuur altijd moet opereren binnen de gestelde wettelijke kaders rondom onderwijskwaliteit en invulling van het onderwijs. Er geldt binnen Nederland weliswaar een grote mate van onderwijsvrijheid, maar deze vrijheid dwingt besturen juist om het bestuur op een rechtmatige wijze vorm te geven. De vraag die de rechtmatigheidsvereiste aan het bestuur -of: de bestuurder- stelt is dan ook: *mag het* (Montfort, 2004)?

#### 4.4.2 Uitvoering

Goed bestuur zorgt ook voor een goede uitvoering. Dit betekent dat de uitvoering gericht moet zijn op de oplossing van het probleem. Effectief en kwaliteitsgericht. Goed bestuur zorgt in de uitvoering ervoor dat er geen belemmeringen zijn voor de verschillende betrokken actoren om het uitvoerende werk te doen. Toegepast op een individuele organisatie betekent dit dat goed bestuur ook nadenkt over de vraag: hebben de betrokken actoren voldoende middelen en menselijk kapitaal om de gevraagde uitvoering ook in te vullen? *Werkt het* (Montfort, 2004)?

#### 4.4.3 Democratische verantwoording

Cruciaal bij goed bestuur is het begrip 'verantwoording'. Goed bestuur zorgt ervoor dat alle belanghebbende betrokken zijn bij de besluitvorming en dat er voldoende draagvlak is voor de genomen besluiten. Daarbij is het van belang dat belanghebbenden een besluit altijd kunnen bijsturen. Er moeten in een organisatie daarom voldoende 'checks en balances' zijn. Bij democratische verantwoording stelt de bestuurder de vraag: *past het* (Montfort, 2004)?

#### 4.4.4 Gemeenschappelijke visie

Goed bestuur zorgt ervoor dat er een gemeenschappelijke visie ontstaat binnen een organisatie. Deze gemeenschappelijke visie komt tot stand middels een intern debat tussen relevante stakeholders, zoals medezeggenschapsraden, besturen en toezichthouders. De gemeenschappelijke visie gaat over kernwaarden, kwaliteit en organisatiedoelen. De vastgestelde gemeenschappelijke visie functioneert als toetssteen voor de bestuurder. De gemeenschappelijke visie stelt de bestuurder de vraag: *hoort het* (Montfort, 2004)?

### 4.5 Goed bestuur in het basisonderwijs

Bovenstaande analyse geeft weer wat er onder goed bestuur in de publieke sector wordt verstaan. Er zijn verschillende algemene kenmerken aan te duiden. Goed bestuur is echter geen generieke term die in iedere afzonderlijke publieke sector hetzelfde wordt ingevuld. Ook in het basisonderwijs gelden specifieke richtlijnen rondom goed bestuur.

#### 4.5.1 Educational governance

Binnen het onderwijs ontstond -mede ingegeven door misstanden op onderwijsinstellingen- de behoefte aan een nieuwe vorm van sturing. Al snel bleek dat de pogingen om een bedrijfsmatige vorm van sturing in te voeren niet toereikend waren voor de onderwijssector (Strikwerda, 2005). In plaats daarvan werd er een concept 'educational governance' ontwikkeld dat zich specifiek richtte op de besturing van onderwijsinstellingen. Educational governance wil zoveel zeggen als 'spelregels en omgangsvormen voor degelijk bestuur van en degelijk toezicht op onderwijsinstellingen en een daarbij passende degelijke verantwoording van onderwijsinstellingen aan en beïnvloeding van onderwijsinstellingen door in- en externe belanghebbende (Onderwijsraad, 2004 p. 17)'. Strikwerda onderscheidt zes leidende principes waarin

educational governance in de Nederlandse context tot uiting komt. De zes principes worden hieronder kort besproken (Strikwerda, 2005).

1. Maatschappelijk gestuurd
2. Zelfbestuur
3. Overheid houdt toezicht
4. Bedrijfsmatig ingesteld
5. Beoordeeld op output
6. Bestuursvorm

#### 4.5.2 Maatschappelijk gestuurd

Educational governance is in de eerste plaats maatschappelijk gestuurd. Onderwijs is immers bij uitstek een product dat vormgegeven wordt door de samenleving. De vraag hoe ons onderwijssysteem vormgegeven -en bestuurd- dient te worden is dus een politieke vraag die beantwoordt wordt in een politiek en maatschappelijk debat. Het komt in het onderwijs dan ook niet zelden voor dat er veranderingen worden doorgevoerd, omdat de samenleving eerst is veranderd. In dit kader valt bijvoorbeeld de toenemende nadruk op het vak burgerschap te plaatsen, waarbij de maatschappelijk meerderheid in toenemende mate uitmaakt wat er onder burgerschap dient te worden verstaan. Strikwerda concludeert in dit verband: 'Het onderwijs en de daartoe bestaande organisatie van instellingen, besturen, beleidsbepaling, middelen allocatie, en aanwending van middelen wordt beoordeeld vanuit de ontwikkeling van de samenleving als geheel (Strikwerda, 2004 p. 7)'.

#### 4.5.3 Zelfbestuur

In het Nederlandse onderwijsbestel is onderwijs vaak -niet altijd- een zogenaamde *bottum-up* aangelegenheid. Scholen ontstaan als ouders, leerkrachten of maatschappelijke groeperingen op een bepaalde locatie onderwijs volgens een bepaald inzicht willen aanbieden. Artikel 23 van de Nederlandse Grondwet maakt dit bijzondere onderwijs mogelijk. Door deze grote onderwijsvrijheid zijn veel bijzondere scholen een lokale verworvenheid, waardoor identiteit en lokaliteit hand in hand gaan. Vanuit deze gedachte is ook de situatie ontstaan dat in veel schoolbesturen ouders als grootste belanghebbende zitting hebben. Deze situatie sluit niet uit dat er commercieel aanbod van onderwijs is, maar onder andere door het systeem van zelfbestuur is dit aanbod vele malen lager dan in veel andere landen.

#### 4.5.4 Overheid houdt toezicht

Als scholen middels zelfbestuur een grote vorm van autonomie hebben, rijst vanzelf de vraag naar de rol van de overheid. In het Nederlandse onderwijsbestel functioneert de overheid uiteindelijk als de grootste toezichthouder. Strikwerda vat dit toezichthoudende werk kernachtig samen: de overheid stelt minimum eisen aan het niveau en de relevantie van onderwijs, slechts daarop toezicht uitoefent en onderwijs bekostigt op basis van het voldoen aan het gestelde niveau en relevantie en aantallen ingeschreven leerlingen. Indien onderwijs niet voldoet aan gestelde minimum eisen wordt de bekostiging onverwijld gestaakt (Strikwerda, 2004 p.12-13).

#### 4.5.5 Bedrijfsmatig ingesteld

De consequentie van een hoge mate van autonomie in de besturing van onderwijsinstellingen, is het risico dat een onderwijsinstelling faillissement aan moet vragen. Zonder dit risico is governance in zekere zin immers zinloos (Strikwerda, 2004). De integrale verantwoordelijkheid is binnen dit systeem immers gedelegeerd inclusief bijbehorende risico's. Zeker sinds de invoering van de lumpsumfinanciering begin deze eeuw heeft het risico op financieel onverantwoord bestuur of simpelweg slechte financiële prestaties vergroot.

De mogelijkheid om failliet te gaan is in zekere zin echter beperkt en daarmee niet is het systeem niet zuiver bedrijfsmatig. De overheid heeft naast de rol als toezichthouder ook de grondwettelijke opdracht om onderwijs te waarborgen binnen bepaalde geografische

afstanden (Onderwijsraad, 2004). Als de enige onderwijsinstelling binnen een bepaald gebied financieel niet langer levensvatbaar is, is de overheid dus genoodzaakt de instelling in leven te houden.

#### 4.5.6 Beoordeeld op output

Kwaliteit van onderwijs is niet eenvoudig te meten. Grofweg wordt er gestuurd op twee punten. De *ouput* en *outcome* van onderwijs (Strikwerda, 2004). *Output* gaat specifiek over een onderwijsinstelling en meet slagingspercentages, leerlingprestaties en citoscores. Het bestuur van een onderwijsinstelling wordt primair verantwoordelijk gehouden voor de *output* van de organisatie. Tegelijkertijd weten we dat *output* slechts een gedeelte van het onderwijs meet. *Outcome* is echter breder en gaat over vorming en onderwijsresultaten op lange termijn. In de praktijk wordt de kwaliteit van een onderwijsinstelling vooral afgemeten aan de *output* en moet het bestuur ook daarvan verantwoording afleggen.

#### 4.5.7 Bestuursvorm

Een onderwijsinstelling kan alleen goed bestuurd worden als de onderwijsprofessional zeggenschap heeft op de werkvloer. Binnen educational governance betekent dit dat de zeggenschap zo diep als mogelijk in de organisatie ligt. Begrippen als verantwoording en vertrouwen staan centraal binnen deze bestuursvorm (Strikwerda, 2004).

### 4.6 Code goed bestuur

Om het governanceprincipe zoals dat hierboven uitgelegd is handen en voeten te geven kennen we in het primair onderwijs de code goed bestuur.

In 2008 werd de wet 'Goed onderwijs, Goed bestuur' aangenomen, waarna deze in 2010 in werking trad (Staatsblad, 2010). Deze wet gaat expliciet uit van een directe relatie tussen de kwaliteit van het onderwijs en de kwaliteit van het schoolbestuur. Het schoolbestuur dient daarom te voldoen aan wettelijk vastgelegde normen voor bestuur (Ministerie van OCW, 2011). Dit betekent dat ieder schoolbestuur moet voldoen aan 'algemene bepalingen van behoorlijk bestuur' (Ministerie van OCW, 2011). Concreet betekent dit dat het schoolbestuur toeziet op de uitvoering van de onderwijsvisie én er voor zorgt dat het bestuur gescheiden is van het interne toezicht.

Als besturen deze basiskwaliteit van besturen niet waarborgen heeft de minister de mogelijkheid om in te grijpen. Om schoolbesturen handvatten te geven bij de waarborging van de bestuurlijke kwaliteit is door de onderwijsvakorganisatie, organisaties voor bestuur en management en de PO-raad een code Goed bestuur opgesteld (PO Raad, 2010).

De code Goed Bestuur moet ervoor zorgen dat er binnen een schoolbestuur 'zelfregulering' plaatsvindt (Ministerie van OCW, 2011). De code Goed Bestuur zorgt er namelijk voor dat processen waardoor het schoolbestuur feedback ontvangt, worden geformaliseerd. Vanuit deze feedback kan het schoolbestuur steeds weer beter besturen (Ministerie OCW, 2011). Als dit proces naar behoren verloopt, hoeft de overheid niet in te grijpen, waardoor de autonomie voor het schoolbestuur maximaal blijft.

De code Goed Bestuur vereist een rigide scheiding tussen enerzijds 'bestuur' en anderzijds 'intern toezicht'.

Kort samengevat betekent dit in de praktijk dat het bestuur moet zorgen dat er intern toezicht is op het bestuurlijk handelen, waarbij het niet toegestaan is dat het schoolbestuur toezicht houdt op zichzelf (PO Raad, 2010).

Samengevat geeft de opgestelde code goed bestuur voor het primaire onderwijs vier opdrachten mee aan het schoolbestuur.

- Goed onderwijs voor alle kinderen
- Werken in verbinding met de maatschappelijke context
- Werken aan professionaliteit van de organisatie en van zichzelf
- Integer en transparant werken (PO Raad, 2020).



#### 4.6.1 Goed onderwijs voor alle kinderen

De code goed bestuur vereist onder dit thema dat schoolbesturen een onderwijsvisie ontwikkelen in samenspraak met interne en externe belanghebbenden. Deze onderwijsvisie dient vervolgens uitgewerkt te worden in concrete doelen, zodat er in de volledige breedte van de organisatie aan gewerkt kan worden. Deze onderwijsvisie is ook leidend bij alle strategische keuzes die het bestuur moet maken op het gebied van financiële huishouding, personeelsbeleid en bedrijfsvoering (PO Raad, 2020).

#### 4.6.2 Werken in verbinding met de maatschappelijke context

De code goed bestuur verstaat onder dit thema dat schoolbesturen de taak hebben om het onderwijs vorm te geven in samenwerking met andere schoolbesturen en relevante maatschappelijke partners, zoals zorginstellingen en kinderdagverblijven (PO Raad, 2020).

#### 4.6.3 Werken aan professionaliteit van de organisatie en van zichzelf

Het schoolbestuur heeft de opdracht om een cultuur te vormen waarin het schoolbestuur, werknemers en toezichthoudende organen zichzelf voortdurend professionaliseren. Hierbij moet ook actief gereflecteerd worden op de rol van het bestuur en het interne toezicht vanuit bijvoorbeeld de medezeggenschapsraad. De professionalisering moet altijd in relatie staan tot de onderwijsvisie die het bestuur opgesteld heeft (PO Raad, 2020).

#### 4.6.4 Integer en transparant werken

Het schoolbestuur heeft de opdracht om een integriteitscode op te stellen waarop het schoolbestuur en het interne toezicht aanspreekbaar zijn. Daarnaast moet er een periodieke evaluatie zijn van alle (eventuele) secundaire belangen die het schoolbestuur en het interne toezicht hebben, zodat deze belangen helder in beeld zijn. Dit houdt ook in dat eventuele tegenstrijdige belangen altijd worden gemeld en nader worden onderzocht. Om dit op een gedegen manier vorm te kunnen geven is het schoolbestuur verplicht om te laten zien hoe de interne 'checks en balances' worden gerealiseerd (PO Raad, 2020).

### 4.7 Samenvatting en conclusie

In dit hoofdstuk is geanalyseerd wat goed bestuur in de publieke sector, maar ook specifiek in de onderwijssector nu eigenlijk is. Vanuit dit hoofdstuk kunnen we tenminste een tweetal conclusies trekken. Allereerst blijkt dat de invulling van goed bestuur voor een groot gedeelte afhankelijk is van de maatschappelijke context. Begrippen als 'democratische verantwoording' en 'rechtmatigheid' zijn begrippen waarvan de invulling in grote mate in maatschappelijke zin worden bepaald. Als we specifiek kijken naar goed bestuur binnen basisscholen dan zien we dat de code goed bestuur primair streeft naar een moderne vorm van sturing, waarbij alle belanghebbenden moeten worden meegenomen. Voor dit onderzoek is vooral de code goed bestuur van belang. De komende hoofdstukken zullen echter ook analyseren of scholen in de bredere zin aan de eisen 'goed bestuur' voldoen.

Met opmerkingen [EJv(14)]: Dit moet je nog wta uitbreiden, wat betekent het voor je onderzoek?

## Hoofdstuk 5: Goed bestuur in gefuseerde basisscholen

### 5.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 is weergegeven wat goed bestuur in zijn algemeenheid behelst en vervolgens hoe dit in het basisonderwijs handen en voeten gegeven wordt. Dit hoofdstuk opent het empirische gedeelte van dit onderzoek door de vraag te stellen: Welke rol speelt dit 'goed bestuur' bij gefuseerde reformatorische schoolbesturen?

In dit hoofdstuk zal eerst een samenvattende weergave van de interviews met de schoolbesturen worden opgenomen. Deze weergave vormt eigenlijk een achtergrond voor de verdere bespreking van de resultaten. Vervolgens zullen de resultaten van de vragenlijst worden geanalyseerd. Deze resultaten zullen worden aangevuld met verhelderende citaten uit de interviews. Daarna zal gekeken of de verschillende beleidsdocumenten van de onderzochte scholen nog aanvullende informatie hebben. Tot slot zal gekeken worden hoe de formulering van goed bestuur uit hoofdstuk 4 zich verhoudt tot het bestuur van gefuseerde basisscholen.

De onderzochte gefuseerde basisscholen zijn allemaal scholen met reformatorische signatuur. Ze bevinden zich verspreid door het hele land en variëren in omvang. De meeste onderzochte gefuseerde basisscholen kennen een toelatingsbeleid dat zich beperkt tot diegene die de zogenaamde 'drie formulieren van enigheid' onderschrijven.

Met opmerkingen [EJv(15): Ik mis nog karakterisering van de scholen

### 5.2 Gefuseerde schoolbesturen

De gefuseerde basisschool is op de schaal van de historie een noviteit, maar tegenwoordig geen uitzondering meer in het onderwijslandschap. De meeste meerpitters komen voort uit voormalige eenpitters die samen verder gegaan zijn binnen één vereniging of stichting. In sommige gevallen betekent dit dat alle voormalige schoolverenigingen zijn opgeheven en zijn samengebracht in een nieuwe vereniging of stichting. In andere gevallen zien we dat sommige verenigingen zijn opgeheven en opgegaan in een andere, bestaande vereniging.

De redenen voor het fuseren van basisscholen kunnen heel divers zijn. Het valt buiten de aard van dit onderzoek om deze redenen uitputtend te behandelen, maar uit de gesprekken met gefuseerde basisscholen kwam een tweetal redenen primair naar voren: bestuurskracht en een dalend aantal leerlingen.

Aangaande de thematiek van bestuurskracht geven alle onderzochte meerpitters aan dat besturen steeds meer 'een vak' is geworden en daarom steeds moeilijker door vrijwilligers ingevuld kan worden. De meeste onderzochte meerpitters geven aan dat het klassieke model van een vrijwilligersbestuur bestaande uit ouders daarom steeds lastiger te handhaven. Meerpitters kennen een professioneel bestuurder die dagelijks belast is met het bestuurswerk. Hierdoor wint de school aan bestuurlijke kwaliteit. Een van de respondenten geeft aan:

*'Een vrijwilligersbestuur handelt niet zozeer vanuit hun professie, maar vanuit hun confessie. De praktijk leert echter dat ze de directeur in professionele zin niet verder kunnen helpen.'*

De meeste onderzochte gefuseerde basisscholen geven aan dat ze het idee hebben dat ze beter invulling kunnen geven aan de code goed bestuur dan zelfstandige basisscholen. Primair wordt dit gedacht omdat de bestuurder van meerdere scholen in de meeste gevallen geen taken heeft die gaan over de dagelijkse schoolleiding.

Of beter bestuur vervolgens ook resulteert in beter onderwijs zijn de meningen verdeeld. Drie van de onderzochte schoolbesturen geeft aan dat de bestuursvorm met een bovenschools-directeur in ieder geval bijdraagt aan een groter onderwijskundig bewust zijn en een diepere doordenking van onderwijskwaliteit. Twee van de geïnterviewde fusieverbanden geeft aan dat de onderwijskwaliteit niet beter wordt van een fusie. Opvallend hierbij wel is dat in de laatste groep vooral kleine meerpitters (tot 4 scholen) zitten.

Als we vragen naar de succesfactoren van een fusie dan horen we in de interviews opvallend vaak twee begrippen. 'Urgentie' en 'eigenaarschap'. Met het eerste begrip wordt bedoeld dat er enige noodzaak aanwezig moet zijn, wil een fusieproces succesvol verlopen. Tegelijkertijd geeft een respondent aan:

*'Je moet ook oppassen dat een fusie niet uitsluitend op basis van externe factoren wordt uitgevoerd. Dan krijg je een gedwongen huwelijk en dat loopt vaak niet goed af.'*

Aangaande eigenaarschap geven respondenten veelal aan dat het na de fusie vooral van belang is. Het strategisch beleidsplan dat voor alle aangesloten scholen wordt vastgesteld moet ook van alle schoolleiders zijn. Een respondent geeft dit illustratief weer door te stellen:

*'Mijn directeuren zijn eigenaar van het strategisch beleidsplan. Sterker nog, ze zijn ambassadeur van het plan.'*

Als we inzoomen op dit eigenaarschap dan komen veelal de termen terug die we bijvoorbeeld ook zien in het onderzoek van Duckworth en Carlson (2013) die stellen dat eigenaarschap cruciaal is voor effectief leiderschap. Daarbij komen, evenals in de interviews, termen als 'engagement' en 'zelfregulatie' vaak naar voren.

Opvallend is dat alle onderzochte gefuseerde basisscholen verwachten dat er over tien jaar veel minder eenpitters zullen zijn. In het Randstedelijk gebied zal dat primair ingegeven worden door een dalend aantal leerlingen binnen het reformatorisch onderwijs. Landelijk verwachten de onderzochte meerpitters vooral problemen bij eenpitters rondom de invulling van goed bestuur tegenover de steeds strenger wordende eisen vanuit de overheid. Weinig van de onderzochte gefuseerde schoolbesturen zien financiële prikkels om te gaan fuseren. Er kunnen op termijn weliswaar beperkte kostenvoordelen worden behaald, maar dat is in de praktijk zelden tot nooit genoeg reden om over te gaan tot een fusie. De meeste onderzochte meerpitters geven echter wel aan dat externe druk wel een reden kan zijn om te fuseren. Hiermee doelen ze op het toenemend aantal fusies in het openbaar onderwijs, waardoor de druk ervaren kan worden om als reformatorisch onderwijs uiteindelijk te moeten volgen.

*'In sommige gemeenten zitten schoolbesturen met 25 locaties aan tafel. Dan kan je als eenpitter je zaken nog zo goed op orde hebben, maar je wordt gewoon niet meer serieus genomen als gesprekspartner.'*

### 5.2.1 Fusie en identiteit

Als toenemende druk van buitenaf in de toekomst kan leiden tot meer fusies in het reformatorisch onderwijs, ontstaat de vraag naar de gevolgen van deze ontwikkeling voor bijvoorbeeld iets als identiteit.

Op de vraag of fusies tussen schoolbesturen kunnen leiden tot identiteitsverlies antwoorden de meeste onderzochte gefuseerde basisscholen stellig 'nee'. Primair komt dit omdat een fusie met een andere denominatie niet als optie wordt meegewogen. Zolang er binnen de denominatie wordt gefuseerd kan de identiteit volgens de ondervraagde bestuurders goed worden gewaarborgd. Een van de onderzochte gevallen sloot een fusie met een andere denominatie in de toekomst niet uit. Dit zou in de praktijk wel identiteitsverlies betekenen. Een voorbeeld hierbij dat regelmatig genoemd wordt door respondenten is de positie van de medezeggenschapsraad. Veel reformatorische scholen kennen de MR een adviserende rol toe, terwijl bijvoorbeeld in het openbaar onderwijs een beslissende rol gebruikelijk is.

Om de lokale identiteit en eigenheid van scholen te waarborgen kennen de meeste fusieverbanden iets van een 'identiteitsraad' of 'locatieraad' die zich primair bezig houdt met de borging van de identiteit. Een respondent geeft aan:

Met opmerkingen [EJv(16)]: Kun je dit eigenaarschap koppelen aan de theorie, bv governance?

Met opmerkingen [EJv(17)]: Hier zou ik graag nog meer over lezen

Met opmerkingen [EJv(18R17)]: Later blijkt bv. verzekering een issue, dat zou hier veel verklaren – wellicht zijn er meer van dat soort onderwerpen

*'Ik durf te beweren dat scholen na een fusie bewuster identiteitsbeleid voeren. Eerst had het lokale schoolbestuur immers vele zaken op de agenda staan, terwijl nu alle aandacht en energie naar de doordenking van de identiteit kan'.*

In sommige gevallen heeft de identiteitsraad een stem in de benoeming van personeelsleden. Het gaat hier dan om een adviserende stem, maar waar wel veel gewicht aan hangt. Zeker als een fusieverband bestaat uit scholen met een verschillende identiteitsbeleving, heeft deze identiteitsraad een belangrijke stem.

Met opmerkingen [EJv(19)]: Ik dacht dat je die niet had?

### 5.3 Goed bestuur

De onderzochte gefuseerde schoolbesturen hebben middels een vragenlijst aangegeven hoe er binnen hun organisatie invulling gegeven wordt aan de code goed bestuur. Alle onderzochte, gefuseerde basisscholen waren op de hoogte van de aard en omvang van deze code. Dit gedeelte bespreekt de vier aandachtsgebieden van de code goed bestuur afzonderlijk voor gefuseerde basisscholen. Om structuur in de resultaten te krijgen zullen de resultaten per deelonderwerp van de code goed bestuur besproken op de volgende wijze. Eerst zullen de resultaten van de vragenlijst op een specifiek deelgebied worden besproken. Direct daarna zullen de interviewresultaten op een dit deelgebied worden besproken.

#### 5.3.1 Goed onderwijs

##### **Vragenlijstresultaten**

De resultaten van de vragenlijst op het onderdeel 'goed onderwijs' zijn als volgt. De onderzochte gefuseerde basisscholen geven zichzelf een score tussen 'goed' en 'zeer goed' op het deelgebied van 'goed onderwijs'. Alle onderzochte gefuseerde basisscholen werken met operationele jaarplannen, waarin ruimte is voor de leerkracht. Deze jaarplannen komen tot stand met alle belanghebbenden.

Drie van de vijf onderzochte gefuseerde basisscholen geven zelf aan dat ze de onderwijsvisie leidend laten zijn bij keuzes in andere domeinen. Opvallend hierbij is dat deze groep primair bestaat uit grotere meerpitters (4 scholen of meer).

Twee van de onderzochte gefuseerde basisscholen geeft aan dat er geen integraal en adequaat systeem is om de onderwijskwaliteit te meten, omdat het meten van kwaliteit lastig is. Wel geven bijna alle onderzochte gefuseerde basisscholen aan hier actief naar te streven. Op het punt van bestuurlijke verantwoording van de onderwijsvisie geven vier van de vijf onderzochte scholen zichzelf de hoogste score in de vragenlijst. De andere onderzochte meerpitter geeft aan dat de kwaliteitsdoelen onvoldoende meetbaar zijn gemaakt, waardoor verantwoording op deze doelen moeilijk vorm te geven is.

Met opmerkingen [EJv(20)]: Zichzelf

Met opmerkingen [EJv(21)]: Er waren 5 gefuseerde scholen?

##### **Interviewsresultaten**

De gehouden interviews bevestigen het beeld van de vragenlijst en bieden op een aantal punten verduidelijking. Allereerst op het gebied van de operationele jaarplannen. In de interviews geven drie van de vijf schoolbestuurders aan het cruciaal vinden dat de verschillende directeurs van de individuele scholen achter de jaarplannen staan. Een respondent geeft aan:

*'Als ik hier het jaarplan ga schrijven en vervolgens aan een directeur overhandig dan komt er niets van terecht. De directeur moet achter de plannen staan die we samen opstellen. Pas dan kan een directeur er ook uitvoering aan geven.'*

Verder blijkt uit de interviews dat een begrip als 'onderwijskwaliteit' voor veel scholen lastig is. De output van hun school kunnen schoolbestuurders wel duiden, maar hoe die tot stand komt en waar de interventies liggen voor kwaliteitsverbetering, is lastig volgens vier van de vijf onderzochte gefuseerde schoolbesturen. Een respondent geeft aan:

*'Er bestaan wel systemen waarin ik prestaties van leerlingen kan volgen, maar met alleen prestaties kunnen we niet alles meten. Ik moet naar mijn toezichhoudend bestuur niet alleen feiten rapporteren, maar ook duiding eraan geven. Een systeem waarin ik alle scholen kan volgen, informatie kan verkrijgen en kan duiden ontbreekt mijn inziens nog.*

Uit de interviews blijkt daarnaast ook dat drie van de vijf meerpitters het lastig vindt om bestuurlijke kwaliteit te duiden. Alle vijf de onderzochte schoolbesturen geven wel aan tevreden te zijn over de bestuurlijke kwaliteit, maar echt concreet aangeven wat bestuurlijke kwaliteit is, blijkt lastig te zijn. Een respondent geeft aan:

*'Wat is bestuurlijke kwaliteit? De contacten tussen alle geledingen zijn goed. Dat is voor mij het belangrijkste. Verder gaat het om goed onderwijs voor de kinderen en zit ik hier niet om een tien te scoren voor besturen.'*

Bovenstaande uitspraak is in zekere zin opvallend en onterecht. Vanuit de theorie (zie hoofdstuk 4) zijn er wel degelijk handvatten rondom bestuurlijke kwaliteit zijn te geven. Daarnaast is juist de code goed bestuur geïntroduceerd als tegemoetkoming voor dit probleem om zo de bestuurlijke kwaliteit te verhogen.

### 5.3.2 In verbinding met de maatschappelijke context

#### **Vragenlijstresultaten**

De resultaten van de vragenlijst op het onderdeel 'In verbinding met de maatschappelijke context' zijn als volgt. Op het onderdeel met betrekking tot de maatschappelijke context geven de onderzochte gefuseerde basisscholen zichzelf de score 'goed'. Er is wel enig verschil aan te wijzen tussen de specifieke onderdelen. Uit de vragenlijst die de bestuurders zelf invulden kwamen de volgende resultaten. Alle onderzochte gefuseerde basisscholen denken zelf dat ze actief verantwoordelijkheid nemen voor hun zorgplicht en pakken dat ook in gezamenlijkheid op met organisaties die in passend onderwijs voorzien.

Met betrekking tot de samenwerking met externe belanghebbenden is het beeld gelijk verdeeld. De helft van de onderzochte gefuseerde scholen geeft aan op een actieve en gestructureerde wijze bezig te zijn met externe samenwerking. De andere helft geeft aan dit naar behoefte te doen en doet dit daardoor slechts incidenteel.

Verder geeft ongeveer de helft van de onderzochte gefuseerde basisscholen aan actief en structureel de samenwerking te zoeken met besturen in de omgeving. De andere helft geeft aan dit op incidentele wijze te doen.

Opvallend is tot slot dat drie van de vijf gefuseerde schoolbesturen aangeeft moeilijk invulling te kunnen geven aan 'kansengelijkheid'. Slechts twee van de geïnterviewde schoolbesturen geeft aan hier op structurele wijze vanuit een op schrift gestelde visie vorm aan te geven. Drie van de vijf onderzochte besturen geeft aan 'curatief' te werken rondom kansengelijkheid. Een onderzochte gefuseerde basisschool geeft aan dat het bestuur zich 'niet of nauwelijks' inzet om kansengelijkheid te bevorderen.

#### **Interviewsresultaten**

Tijdens de interviews is verder ingegaan op de verbinding met de maatschappelijke context, waarbij bovenstaande conclusies eveneens terugkwamen in de interviews. Op dit onderdeel hadden de interviews weinig aanvullende waarde op de vragenlijst. Toch zijn er een aantal punten uit de interviews die bovenstaande antwoorden uit de vragenlijst kunnen verhelderen.

Vier van de vijf onderzochte meerpitters geven in het interview aan dat de druk op scholen om meer in verbinding te staan met de maatschappelijke context toeneemt. Dit zien ze bijvoorbeeld op het gebied van burgerschapsonderwijs, maar ook op het gebied van passend onderwijs. Een respondent geeft op dit laatste punt aan:

Met opmerkingen [EJv(22)]: Opvallend. Hoe kijk je hier kritisch tegenaan vanuit de theorie?

Met opmerkingen [EJv(23)]: !! Dit lijkt me dan een aanbeveling...

*'Scholen vormen tegenwoordig een soort knooppunt van jeugdzorg, passend onderwijs en gemeentelijke hulpverlening. Dat allemaal bij elkaar is soms teveel voor een school'.*

Het is opvallend dat uit de vragenlijst blijkt dat grotere meerpitters (4 scholen of meer) structureler de samenwerking met hun omgeving opzoeken dan kleinere meerpitters. In reactie op de vraag naar hoe dit te verklaren valt geeft een kleine meerpitter aan: *'Bij een kleinere organisatie zijn dingen minder geformaliseerd, maar ik denk niet dat wij uiteindelijk minder contactmomenten kennen dan grotere organisaties. Wij doen het alleen niet op vooraf gestructureerde wijze'.*

### 5.3.3 Professionalisering

#### **Vragenlijstresultaten**

Op het gebied van professionalisering geven de onderzochte gefuseerde basisscholen zichzelf de score 'goed' tot 'zeer goed'. De ingevulde vragenlijst gaf op het deelgebied 'professionalisering' de volgende resultaten. Alle onderzochte gefuseerde basisscholen geven aan actief te streven naar een professionele cultuur binnen school, waarin ook ruimte is voor professionalisering van medewerkers. Daarnaast geeft drie van de vijf onderzochte gefuseerde basisscholen aan zich actief in te zetten voor de professionalisering van de medezeggenschapsraad. Twee van de vijf geeft aan dit incidenteel en eigenlijk nooit bewust te doen.

Bij het intern toezicht ligt deze verhouding anders. Vier van de vijf onderzochte gefuseerde basisscholen geeft aan actief bezig te zijn met de professionalisering van het intern toezicht. Dit interne toezicht reflecteert in vier van de vijf onderzochte gevallen ook actief op het eigen handelen en doet in meer dan de helft van de gevallen mee met een externe collegiale visitatie.

Aangaande het stimuleren van ouderbetrokkenheid bij scholen zien we dat drie van de vijf onderzochte scholen hier actief mee bezig is.

#### **Interviewsresultaten**

In de gehouden interviews zijn de verschillende aspecten van 'professionalisering' verder besproken. De interviews onderstreepten het beeld van de vragenlijst. De geïnterviewde bestuurders gaven aan dat het belang van professionalisering de achterliggende jaren sterk is toegenomen. Er wordt in drie van de vijf interviews ook gemeld dat professionalisering na een fusie nog belangrijker is dan voor de fusie. Een respondent geeft op dit thema in het interview aan:

*'De organisatie wordt complexer en de vraagstukken groter. Het zou vreemd zijn als we dan niet ook extra inzetten op professionalisering van het toezichthoudend bestuur en de medezeggenschapsraad'.*

Vooraf op het gebied van ouderbetrokkenheid leverden de interviews nieuwe inzichten op ten opzichte van de vragenlijst. Zo gaven drie van de vijf onderzochte gefuseerde basisscholen in het interview aan dat ouderbetrokkenheid na een fusie soms lastiger is dan voor de fusie. Een respondent geeft aan:

*'Het vullen van de schoonmaakploeg is bijvoorbeeld erg lastig. Je hoort wel geluiden van ouders die na de fusie zeggen: 'Dat regelt dat bestuur zelf maar'.*

Meerdere geïnterviewde schoolbesturen geven aan dat ouders na een fusie kunnen gaan denken dat de school niet meer van de ouders is, terwijl juist in het reformatorische onderwijs de betrokkenheid van 'thuis' bij 'school' zo belangrijk is. De gedachte bestaat dat de normen en waarden die thuis vanuit de opvoeding worden meegegeven -veelal op Bijbelse gronden- ook op school meegegeven moeten worden. Een respondent geeft op dit punt aan:

Met opmerkingen [EJv(24): Waarom, en is dit anders dan in andere onderwijsvormen?

*'Het is voor mij een voortdurende zorg om ouders zo betrokken mogelijk te laten zijn, zonder ze veel lastig te vallen. Cruciaal hierbij is de rol van de lokale directeur. Die moet uitstralen dat de school van iedereen is en niet van een bestuurder die ergens ver weg zit'.*

Tegelijkertijd nuanceren meerdere respondenten de problematiek van verminderde ouderbetrokkenheid. Er wordt bijvoorbeeld in meerdere interviews gezegd dat ouderbetrokkenheid ook voor zelfstandige basisscholen een groot probleem vormt. Een van de geïnterviewde stelt:

*'Hoeveel ouders zie je op de algemene ledenvergadering van de lokale eenpitter?'*

En een ander geeft op dit punt aan:

*'Tegenwoordig raken ouders pas écht betrokken als er dingen fout gaan op een school. Ik meet de betrokkenheid van ouders dus helemaal niet af aan de opkomst op een schoonmaakavond.'*

#### *5.3.4 Integer en transparant*

##### **Vragenlijstresultaten**

Het beeld rondom integriteit en transparantie is meer divers dan bij bovenstaande aandachtsgebieden. De vragenlijst gaf de volgende resultaten. Vier van de vijf onderzochte gefuseerde basisscholen geeft aan wel op incidentele basis het gesprek te voeren rondom integriteit en ethisch verantwoord handelen, maar een schriftelijke visie op integriteit ontbreekt in drie van de vijf gevallen. Bij ongeveer de helft van de onderzochte gefuseerde basisscholen wordt er consequent beleid gevoerd rondom belangenverstrengeling en worden tegenstrijdige belangen gemeld. Bij de andere helft wordt het gesprek over belangenverstrengeling wel gevoerd, maar is niet altijd helder begrens wat wel en niet toegestaan is.

In het kader van onafhankelijkheid geeft de code goed bestuur als richtlijn aan dat er tenminste één lid van het toezichthoudend orgaan geen kinderen meer op school moet hebben. Op dit geven de onderzochte gefuseerde basisscholen zichzelf een minder goede score. Ongeveer de helft van de scholen die meewerkte aan dit onderzoek geeft aan dat dit niet het geval is. Een van de onderzochte basisscholen geeft aan dat het wel het geval is, maar geen gevolg is van bewust beleid. Een basisschool geeft aan hier bewust beleid op te voeren. In alle onderzochte gevallen wordt aangegeven dat de verantwoording over het gehouden toezicht uitgebreid en structureel is, met veel aandacht voor de individuele gebieden die spelen bij het toezichthouden.

##### **Interviewsresultaten**

De gehouden interviews onderschrijven bovenstaande resultaten uit de vragenlijst. Een respondent geeft aan dat het beleid op de school wel aan het verschuiven is:

*'Vroeger gebeurde alles op basis van goed vertrouwen, maar tegenwoordig proberen we elkaar actief aan te spreken als dingen mis dreigen te gaan'.*

Uit de interviews blijkt verder dat drie van de vijf geïnterviewde gefuseerde schoolbestuurders wel plannen hebben liggen om integriteit en transparantie te verbeteren. Er worden door deze drie van de vijf onderzochte schoolbesturen wel hobbels ervaren rondom de verbetering ervan. Een respondent geeft aan:

*'Stel dat iemand net benoemd is als toezichthouder, moet diegene dan weg omdat hij een bepaalde nevenfunctie heeft?' 'Zo zijn wij nooit met elkaar omgegaan hier'.*

#### 5.4 Beleidsdocumenten

De onderzochte gefuseerde basisscholen hebben allemaal een aantal beleidsdocumenten, waarin onderdelen van de code goed bestuur worden uitgewerkt. Vaak vallen deze documenten onder de noemer 'strategisch beleidsplan' of een equivalent daarvan. Ook de jaarverslagen van de scholen zijn onderzocht, maar in de praktijk bleek dat deze minder bruikbare informatie verschaffen dan de beleidsplannen. Het is goed om van te voren op te merken dat vanwege de herleidbaarheid van de informatie -de beleidsplannen zijn openbaar- zal er niet direct geciteerd worden uit de gebruikte documenten.

De geanalyseerde documenten leveren een bevestiging op van het beeld dat de vragenlijst en interviews gegeven hebben.

In alle onderzochte strategische beleidsplannen neemt 'identiteit' een belangrijke plaats in. Er wordt in drie van de vijf onderzochte strategische beleidsplannen gerefereerd naar het belang van het behouden van de identiteit van de lokale school. De overkoepelende organisatie bepaalt in deze drie van de vijf onderzochte gevallen dus niet de identiteit, maar de lokale school is hier primair verantwoordelijk voor.

Als we kijken naar de twee onderdelen waar de onderzochte gefuseerde basisscholen zich de minste score op geven dan zien we dit ook terug in de beleidsplannen. Integriteit en transparantie wordt in alle onderzochte beleidsplannen wel genoemd, maar in drie van de vijf onderzochte beleidsplannen niet noemenswaardig uitgewerkt. Het is wel van belang om hierbij op te merken dat sommige scholen integriteitsbeleid apart vastleggen en niet vermelden in het strategische beleidsplan. Zo maakt een van de onderzochte beleidsplannen geen melding van de woorden integriteit en transparantie, maar heeft de school wel een integriteitsplan beschikbaar gesteld voor dit onderzoek.

Opvallend is dat kansengelijkheid in drie van de vijf beleidsplannen wel behandeld wordt, terwijl deze scholen aangeven in de praktijk er weinig mee te doen. In twee van de vijf onderzochte fusieverbanden komt kansengelijkheid niet voor in de beleidsplannen en wordt iets soortgelijks ook niet uitgewerkt.

Het is verder interessant dat drie van de vijf onderzochte beleidsplannen van gefuseerde basisscholen expliciet melding maken van het risico op verlies van bestuurlijke nabijheid. Deze drie gevallen beschrijven expliciet hoe hier mee om gegaan dient te worden, bijvoorbeeld door structurele schoolbezoeken van bestuursleden.

Uit de jaarverslagen van de vijf onderzochte gefuseerde schoolbesturen blijkt hoofdzakelijk dat er voldaan wordt aan de wettelijke meldingsplicht rondom financiële situatie. Daarnaast bevatten alle onderzochte jaarverslagen ook een weergave van het bestuurlijk handelen. Deze weergaves zijn echter niet te herleiden tot de code goed bestuur, uitgezonderd het feit dat er gerapporteerd wordt.

#### 5.4 Verhouding tot de literatuur

In hoofdstuk 4 zijn er twee visies op goed bestuur besproken. Enerzijds de vier dimensies van goed bestuur die Montfort opstelde (Montfort, 2004). Anderzijds zagen we dat het perspectief van educational governance ons 6 leidende principes aanreikte (Strikwerda, 2004). In deze paragraaf worden beide perspectieven naast de interviews gelegd. Op basis daarvan wordt de analyse gemaakt.

##### 5.4.1 Vier dimensies van goed bestuur

De onderzochte gefuseerde basisscholen opereren allemaal op een rechtmatige wijze binnen de gestelde kaders. Een aantal onderzochte gefuseerde basisscholen geven zelfs aan dat je als meerpitter beter kan voldoen aan bepaalde wettelijke kaders dan eenpitters, bijvoorbeeld rondom de invulling van burgerschap.

Als het gaat om de uitvoering van bestuurlijke besluiten geven de onderzochte gefuseerde basisscholen aan dat ze voldoende capaciteit op de werkvloer hebben.

Meer dan de helft van de onderzochte meerpitters geeft ook aan dat deze capaciteit er niet was geweest als eenpitter. Hierbij moet aangetekend worden dat veel

Met opmerkingen [EJv(25): onderzochte



scholen die nu onderdeel zijn van een scholenfusie zelfstandig niet hadden kunnen bestaan.

Veel onderzochte meerpitters geven aan dat het een van de voordelen van een fusie is, dat er makkelijker met geld geschoven kan worden tussen de verschillende aangesloten scholen. Op deze manier wordt het voor kleinere scholen makkelijker om de kwaliteit van zorg en onderwijs te waarborgen.

Als het gaat om democratische verantwoording scoren de onderzochte meerpitters hoog. Er heerst binnen de onderzochte basisscholen over het algemeen een professionele cultuur waarin verantwoording een belangrijke plaats in neemt. Uit de gehouden interviews komt naar voren dat gefuseerde scholen dit belangrijk vinden, omdat bij een grotere organisatie er meer belanghebbenden een rol hebben. Om dit goed te regelen geven veel meerpitters aan dat ze handreikingen zoals de code goed bestuur nauwkeurig proberen te implementeren in de organisatie.

Bij de bijsturing van het beleid door belanghebbenden past de kanttekening dat sommige van de onderzochte meerpitters medezeggenschap hebben met adviserende functie, terwijl anderen met instemmingsrecht hebben.

Het laatste domein dat onderscheiden wordt binnen dit perspectief is 'gemeenschappelijke visie'. Dit onderdeel komt uitvoerig terug binnen de code goed bestuur en alle meerpitters scoren hoog op dit onderdeel. Sommige van de onderzochte meerpitters geven echter wel aan dat het 'eigenaarschap' van de gemeenschappelijke visie bij werknemers een uitdaging blijft.

#### 5.4.2 Educational governance

In hoofdstuk een hebben we gezien dat educational governance zes kenmerkende aspecten van goed bestuur onderscheidt. Als we deze zes aspecten toepassen op het goed bestuur in de onderzochte gefuseerde basisscholen dan komen we tot de volgende analyse.

De bestuurlijke indeling van de onderzochte gefuseerde basisscholen is in zekere mate maatschappelijk gestuurd. Soms ingegeven door dalende leerlingaantallen, soms door toenemende wensen vanuit de overheid.

Aangaande het zelfbestuur van de onderzochte gefuseerde basisscholen zijn twee dingen op te merken. Enerzijds is er sprake van zelfbestuur, doordat ouders betrokken zijn bij de school en ook werknemers hebben veel invloed. Anderzijds geven een aantal gefuseerde schoolbesturen aan dat ouderbetrokkenheid sinds de fusie onder druk staat.

Ook op de onderzochte gefuseerde basisscholen houdt de overheid toezicht. Vrijwel alle onderzochte gefuseerde basisscholen geven aan dat ze door de omvang ook een geschiktere gesprekspartner zijn voor de overheid. Sommige geven zelfs aan dat ze invloed kunnen uitoefenen op bijvoorbeeld gemeentelijk beleid, terwijl een eenpitter dat moeilijker zou kunnen. Een onderzochte gefuseerde school nuanceert dit punt enigszins als gesteld wordt:

*'Wij zijn als reformatorisch onderwijs altijd een kleine speler. Ook als gefuseerde scholen zijn we klein. Wij zullen nooit de aantallen leerlingen vertegenwoordigen die onderwijsinstellingen in het openbaar onderwijs wel kunnen vertegenwoordigen.'*

De onderzochte gefuseerde basisscholen kennen in sommige gevallen een bedrijfsmatig karakter. Er zijn gefuseerde scholen onderzocht die zelfstandig niet de financiële middelen hadden om te kunnen bestaan. In een fusieverband is dit echter wel mogelijk. Hierbij is het wel van belang dat er zorgvuldig en accuraat financieel beleid wordt gevoerd.

Uiteindelijk worden alle onderwijsinstellingen beoordeeld op de output. De onderzochte gefuseerde basisscholen geven in ongeveer de helft van de gevallen aan dat ze beter in staat zijn om output te beoordelen dan toen ze eenpitter waren.

Tot slot veronderstelt educational governance dat de verantwoordelijkheid diep in de

organisatie ligt. Vrijwel alle onderzochte gefuseerde basisscholen streven hiernaar. Sommigen geven wel aan dat het lastig is om 'eigenaarschap' van de onderwijsvisie op een aangesloten school te creëren.

*'Werknemers voelen zich verbonden met hun school (locatie, red.), maar in mindere mate met de grote overkoepelende organisatie. Dat hoeft ook geen probleem te zijn, maar als er vraagstukken gezamenlijk worden aangepast moet je de leerkrachten wel meekrijgen. Uiteindelijk voeren de leerkrachten het uit in het klaslokaal'.*

## Hoofdstuk 6: goed bestuur in zelfstandige basisscholen

### 6.1 Inleiding

Het voorgaande hoofdstuk heeft geanalyseerd hoe goed bestuur zijn weg vond in gefuseerde basisscholen. Dit hoofdstuk zal deze analyse uitvoeren voor zelfstandige basisscholen. Op deze manier wordt er antwoord gegeven aan de derde deelvraag: Welke rol speelt dit 'goed bestuur' bij zelfstandige reformatorische schoolbesturen?

Voor een goed begrip van het bestuur van zelfstandige basisscholen is een schets van de bestuurlijke context een vereiste. De onderzochte schoolbesturen kennen allemaal een directeur-bestuurder. Dit houdt in dat de directeur bevoegd is om bestuurlijke beslissingen te nemen en deze dient te verantwoorden tegenover het toezichthoudend bestuur. Feitelijk is het zo dat het toezichthoudend bestuur de directeur mandateert om bestuurder te zijn, zodat het toezichthoudend bestuur uitsluitend toezichthouder is.

### 6.2 Zelfstandige schoolbesturen

Bovengenoemde constructie komt bij bijna alle onderzochte zelfstandige basisscholen voort uit de toenemende druk tot professionalisering vanuit de overheid. Er wordt vanuit de overheid (lees: Ministerie OCW) steeds meer van schoolbesturen gevraagd, waardoor vrijwillige schoolbestuurders vaak onvoldoende gekwalificeerd zijn. Hierdoor zijn er steeds meer bestuurlijke taken bij de directeur terecht gekomen, waardoor de functie van directeur-bestuurder ontstond. Dat er de achterliggende jaren een toenemende vraag naar professioneel bestuur is, wordt door de onderzochte eenpitters breed erkend. Een respondent gaf aan:

*'Op een vergadering met de Inspectie een aantal geleden werd aangegeven dat de rol van toezichthouders belangrijk werd. De vraag werd (door een mededirecteur, red.) gesteld wat dan het verschil is tussen bestuur en toezichthouders. Zo'n vraag is tegenwoordig ondenkbaar. Dat moet je gewoon weten'.*

Of deze toenemende professionalisering positief te duiden valt verschillen de meningen. Ongeveer drie van de vijf onderzochte zelfstandige basisscholen geeft aan dat het over het algemeen een positieve ontwikkeling is. Een respondent geeft aan:

*'Je krijgt een enorme bak met geld van de overheid. Logisch dat ze willen controleren of de middelen effectief, doelmatig en op een verantwoordelijke manier worden uitgegeven.'*

Twee van de vijf onderzochte basisscholen geven aan de ontwikkeling toch sceptisch te volgen. Het is volgens hen de vraag of de toenemende bestuurlijke last wordt vertaald in een hogere onderwijskwaliteit. Daarnaast wordt door de onderzochte eenpitters regelmatig aangegeven dat ze het idee hebben dat grote misstanden in het primair onderwijs vooral voorkomen bij grote [meerpitters]. Als gevolg van deze misstanden komt er dan nieuwe regelgeving die de bestuurlijke last voor alle scholen (inclusief de kleine eenpitters) vergroot. In hoeverre deze gedachte berust op waarheid, is moeilijk te stellen. Wel is het zo dat het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Met opmerkingen [EJv(26): 'tegenwoordig [...] - dat moet je gewoon weten' - om duidelijk te maken dat hier een woord ontbreekt

Met opmerkingen [EJv(27): Heeft dit idee enige grond?

waarschuwt voor de grote impact die verkeerde inschattingen bij grote scholenorganisaties kunnen hebben (Waterreus, 2009).

Op de vraag of eenpitters nog wel voldoende bestuurskracht kunnen opbrengen, volgt in alle onderzochte gevallen een 'ja', maar bijna alle respondenten geven dit antwoord aarzelend en met kanttekeningen. Primair gaat deze aarzeling over het vinden van voldoende toezichthouders die daarbij ook voldoende gekwalificeerd zijn om tegemoet te komen aan alles wat van hen verwacht wordt. Grotere eenpitters (300 leerlingen en meer) geven aan dat het voor hen in de afzienbare toekomst lijkt mee te vallen. De achterban waaruit toezichthouders gekozen kunnen worden, is relatief groot. Toch geven ook deze onderzochte eenpitters aan dat het niet makkelijk is om toezichthouders te vinden en dat het in de toekomst een reden tot fusie zou kunnen zijn.

Bij de kleinere onderzochte eenpitters is deze situatie heel anders. Een van de gesproken respondenten geeft expliciet aan dat het gebrek aan voldoende toezichthouders de reden is dat er in de zomer van 2022 gefuseerd zal worden met een andere school.

Naast de toezichthouders speelt ook het aantal beschikbare directeuren of directeur-bestuurders een rol bij de vraag naar voldoende bestuurskracht. Een respondent op een kleine eenpitter geeft aan:

*'Ik vraag me af of er na mij nog iemand is die hier (directeur-bestuurder zijn op een kleine eenpitter, red.) zin in heeft. De verantwoordelijkheid is groot, de werkdruk hoog en alleen ben je toch kwetsbaar.'*

Die kwetsbaarheid herkennen alle geïnterviewde eenpitters. In de huidige arbeidsmarkt is een groot directeurentekort. Als een directeur-bestuurder weg komt te vallen, zit je als eenpitter direct in grotere problemen dan een meerpitter.

De vraag naar de toekomst klinkt vaak op de onderzochte eenpitters. Directeur-bestuurders van kleine eenpitters moeten zelfstandig veel werk verzetten, waaronder ook taken die vallen onder conciërgewerk en administratieve taken. Op de grotere onderzochte eenpitters is de werklust minder, maar ook daar lopen bestuurders met de vraag over de toekomst van de school. Vier van de vijf onderzochte eenpitters geeft aan dat de zaken momenteel goed lopen, maar dat de duurzaamheid van het bestuurlijke vermogen reden tot zorg geeft.

Op de vraag of het verdwijnen van eenpitters een trend is, klinkt in alle gevallen een 'ja'. Alle onderzochte eenpitters denken dat er over tien jaar fors minder eenpitters zullen zijn, vanwege de landelijke trend van dalende leerlingenaantallen, maar anderzijds ook door een beperkte bestuurskracht. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat er geografisch behoorlijke verschillen zijn aan te wijzen in de prognoses van leerlingenaantallen.

Drie van de vijf onderzochte eenpitters geeft aan open te staan voor een fusie, maar een fusie niet als doel te hebben. Opvallend is dat bijna geen eenpitter aangeeft financieel een reden tot een fusie te zien. 2 van de vijf geeft aan dat het voor kleine eenpitters lastiger kan worden financieel, zeker als er sprake is van sterk wisselende leerlingaantallen.

#### 6.2.1 Fusies en identiteit

Er zijn ook een heel aantal punten waarop de onderzochte eenpitters hun bestuurskracht als voldoende of zelfs heel hoog ervaren. Veel onderzochte eenpitters geven aan dat ze hechten aan een grote vorm van autonomie en bestuurlijke nabijheid. Het gevoel leeft breed dat beide aspecten van het bestuurder zijn onder druk komen te staan bij een eventuele fusie. Autonomieverlies leeft in het bijzonder rondom het begrip 'identiteit'. Veel van de onderzochte eenpitters ervaren nu dat ze op een goede manier invulling kunnen geven aan hun identiteit en zijn bang dat er afkalving van identiteitsbesef plaatsvindt bij een fusie. Dit idee leeft ook als er sprake is van een fusie binnen dezelfde denominatie. Op de vraag op welke punten er dan identiteitsverlies zou kunnen plaatsvinden horen we vaak dezelfde punten terug. Welke bijbelvertaling wordt er

gebruikt? Welke rol heeft de medezeggenschapsraad? En verzekeren we onze school nu wel of niet?

Een respondent legt de angst voor identiteitsverlies helder uit:

*'In het reformatorisch onderwijs gaan wij uit van de driehoek: kerk, gezin en school. De school is een verlengstuk van de kerk en van het thuis van de kinderen. Wij zijn dus heel zuinig op de band die we hebben met ouders. Als het merendeel van onze plaatselijke achterban tegen het verzekeren van de gebouwen is en we moeten dit door een fusie toch doen, dan doorbreken we de band met veel ouders'.*

Een fusie of samenwerking met het openbaar onderwijs zien de onderzochte eenpitters niet zitten. Dat leidt volgens de onderzochte eenpitters onherroepelijk tot identiteitsverlies en zou de band met kerk en gezin zwaar onder druk zetten, omdat er bestuurlijk dan verantwoording gedragen wordt voor openbaar onderwijs. Iets wat niet te verenigen valt met de religieuze grondslag van de school. De onderzochte eenpitters geven allemaal aan liever een fusie te onderzoeken met een school die geografisch op grote afstand staat dan een school met een andere identiteit die in het dorp staat. Dit wordt bevestigd door een aantal onderzochte gefuseerde scholen die op grote afstand van elkaar staan, maar toch om deze reden met elkaar gefuseerd zijn.

### 6.3 Code goed bestuur

De onderzochte eenpitters hebben middels een zelfevaluatie aangegeven hoe de individuele aspecten van de code goed bestuur vervuld worden binnen hun organisatie. Opvallend hierbij is dat er één eenpitters was die aangaf de code goed bestuur in de praktijk eigenlijk nooit te gebruiken, maar uitsluitend te gebruiken in het strategisch beleidsplan, omdat dat door de inspectie van hen verwacht wordt. Dit gedeelte bespreekt de vier aandachtsgebieden van de code goed bestuur afzonderlijk voor zelfstandige basisscholen. Om structuur in de resultaten te krijgen zullen de resultaten per deelonderwerp van de code goed bestuur besproken op de volgende wijze. Eerst zullen de resultaten van de vragenlijst op een specifiek deelgebied worden besproken. Direct daarna zullen de interviewresultaten op een dit deelgebied worden besproken.

#### 6.3.1 Goed onderwijs

##### Vragenlijstresultaten

Dit eerste gedeelte van de code goed bestuur gaat over de onderwijskwaliteit, onderwijsvisie en de manier waarop deze beide facetten worden vormgegeven. De vragenlijst gaf de volgende resultaten.

Op het onderdeel 'goed onderwijs' geven zelfstandige basisscholen zich de score 'goed' tot 'zeer goed'. Alle onderzochte basisscholen hebben op regelmatige basis een gesprek tussen bestuur en toezicht over de interne en externe ontwikkelingen op het gebied van onderwijskwaliteit.

Daarnaast werken alle onderzochte basisscholen vanuit een integrale onderwijsvisie die wordt opgesteld in samenwerking met de belanghebbende. Wel is er enig verschil aan te wijzen in de mate waarop de onderwijsvisie leidend is bij andere keuzes. Drie van de vijf onderzochte zelfstandige schoolbesturen geeft aan dat de onderwijsvisie 'af en toe' en niet 'structureel' leidend is bij keuzes in andere domeinen.

Tot slot geven alle onderzochte zelfstandige basisscholen aan dat ze wel werken met een adequaat systeem van kwaliteitszorg, maar dat het meten van onderwijskwaliteit wel veel uitdagingen geeft.

##### Interviewresultaten

De gehouden interviews onderstrepen het beeld dat de vragenlijst geschetst heeft. De

**Met opmerkingen [EJv(28):** Aha, nu eindelijk duidelijk. Ook door het voorbeeld van verzekering. Identiteit werkt dus door in de bedrijfsvoering. Dit moet echt centraler.

**Met opmerkingen [EJv(29):** Hoe zit het met de band met de kerk, dat lijkt mij een groter probleem?

**Met opmerkingen [EJv(30):** Waarom?

**Met opmerkingen [EJv(31):** En hoe zat dat met de gefuseerde scholen?

**Met opmerkingen [EJv(32):** !

geïnterviewde schoolbesturen geven aan dat het onderdeel 'goed onderwijs' prioriteit heeft binnen de code goed bestuur. Het meten van onderwijskwaliteit is voor drie van de vijf onderzochte schoolbesturen lastiger. In de interviews blijkt dat het specifiek gaat om mogelijk interventies op het gebied van onderwijskwaliteit. Drie van de vijf schoolbestuurders geeft in het interview aan dat het lastig is om de juiste interventie te vinden om de kwaliteit op een specifiek punt te waarborgen.

Een respondent geeft aan:

*'Wat zijn mijn sturingsmechanismes nu eigenlijk? Geld? Methodes? Onderwijskwaliteit blijft lastig te meten en een adequaat systeem waarin ik alles kan benchmarken ontbreekt'.*

### 6.3.2 In verbinding met de maatschappelijke context

#### Vragenlijstresultaten

Op de onderzochte zelfstandige basisscholen geven ze aan dat de verbinding met de maatschappelijke context over het algemeen goed geregeld is. Vier van de vijf onderzochte zelfstandige basisscholen neemt bijvoorbeeld structureel verantwoordelijkheid binnen het passend onderwijs en de daarbij behorende zorgplicht. Een van de vijf onderzochte basisscholen geeft aan dit incidenteel te doen. Opvallend is verder dat de verbinding met de maatschappelijke context in drie van de vijf gevallen alleen wordt gezocht op het moment dat er een praktische noodzaak is. Slechts een van de onderzochte van de zelfstandige basisscholen geeft aan gevraagde en ongevraagde inbreng te stimuleren. Het is opmerkelijk dat een klein gedeelte van de onderzochte eenpitters aangeeft dat er niet of nauwelijks samenwerking is met schoolbesturen in de omgeving, terwijl vier van de vijf onderzochte de eenpitters aangeeft juist bewust actief in te zetten op intensieve samenwerking. Er is geen eenpitter in dit onderzoek die de middenpositie aanneemt en daarmee aangeeft dat incidenteel plaatsvindt.

#### Interviewresultaten

De interviews geven op dit punt een aantal verhelderende voorbeelden en uitbreidingen. Als het gaat om de verbinding met de maatschappelijke context geven drie van de vijf onderzochte eenpitters aan dat er veel van een directeur-bestuurder gevraagd wordt. Een directeur-bestuurder van een grote eenpitter geeft in het interview aan:

*'Als eenpitter moet je wel zorgen dat je bijvoorbeeld bij alle gemeentelijke overleggen aanwezig bent. Ik kan me voorstellen dat leidinggevenden van kleine eenpitters dat niet altijd kunnen bijbenen. Er wordt tegenwoordig door zoveel partijen aan de school getrokken'.*

Als het gaat om samenwerking met de omgeving worden er in de interviews een aantal voorbeelden genoemd. Een respondent somt op:

*'Het gaat bijvoorbeeld om bestuursvisitatie, afstemmen van zwemlessen en passend onderwijs'.*

Verder blijkt uit de interviews dat vier van de vijf zelfstandige basisscholen zich sterk willen maken voor de maatschappelijke context, maar wel met activiteiten en handelingen die passen binnen de identiteit van de school.

### 6.3.3 Professionalisering

#### Vragenlijstresultaten

Op het gebied van professionalisering geven eenpitters zichzelf over het algemeen een goede score. Alle onderzochte besturen geven bijvoorbeeld aan zich actief in te zetten voor een goed functionerende medezeggenschapsraad. Een klein gedeelte van de onderzochte eenpitters geeft aan dat de professionaliseringsbehoefte van het bestuur en het toezicht niet worden geïnventariseerd, maar meer dan de helft geeft aan dit wel op incidentele basis te doen.

Ook op het gebied van ouderbetrokkenheid en het stimuleren daarvan geven de onderzochte eenpitters zichzelf allemaal de hoogste score. De meeste onderzochte eenpitters denken dat de zelfstandigheid van de school ook een gevoel van eigenaarschap bij de ouders creëert.

### **Interviewresultaten**

De gehouden interviews laten onderstrepen op dit gebied de resultaten uit de vragenlijst, maar breiden de verkregen informatie daarnaast ook uit. Zo blijkt uit de gehouden interviews dat de plaats van de medezeggenschapsraad binnen de organisatie voor sommige onderzochte zelfstandige basisscholen een lastig punt is. Vanuit principiële standpunten hebben sommige van de onderzochte basisscholen een medezeggenschapsraad met adviserende functie, maar zonder beslissende stem.

Op het gebied van professionalisering voelen drie van de vijf onderzochte eenpitters extra druk vanwege hun zelfstandigheid. Een respondent geeft op dit punt aan:

*'Ik vind dat je als eenpitter nog meer je best moet doen om je zaken bestuurlijk op orde te hebben. Je bent bestuurlijk kwetsbaarder en dat geeft een uitdaging. Wij doen dat door de kennis en kunde van onze toezichthouders voortdurend te ontwikkelen',*

Vier van de vijf onderzochte zelfstandige schoolbesturen denkt dat de ouderbetrokkenheid op hun school hoog is. Uit drie van de vijf interviews komt naar voren dat men denkt dat dit een voordeel is van een zelfstandige basischool. Een respondent geeft ter illustratie op dit punt aan:

*'Ik hoef maar een berichtje te plaatsen op het ouderportaal en komende zaterdag staat er een ploeg mensen klaar die klein onderhoud aan de school doet. Dit doen ze omdat ze iets over hebben voor de school. De school is ook een stukje van hen. Als ik in een fusieverband zou zitten zouden veel ouders zeggen: dat bestuur heeft voldoende geld. Ze regelen maar een bedrijf'.*

#### **6.3.4 Integer en transparant**

### **Vragenlijstresultaten**

Van alle onderdelen van de code goed bestuur geven zelfstandige basisscholen zichzelf de laagste score op de thematiek van integriteit en transparantie. De vragenlijst leverde op dit punt de volgende resultaten op. Twee van de vijf onderzochte basisscholen geeft bijvoorbeeld aan dat er binnen de organisatie géén gesprek wordt gevoerd over 'verantwoord handelen' of 'ethische bestuurlijke vraagstukken'. Daarnaast geeft drie van de vijf onderzochte eenpitters aan dat er geen integriteitscode aanwezig is. De code goed bestuur stelt als norm dat er tenminste één lid van het toezichthoudend orgaan onafhankelijk is. Geen enkele onderzochte eenpitter geeft aan hier bewust naar te streven, maar soms door gebrek aan toezichthouders wel uit te komen bij een onafhankelijke toezichthouder. Wel hebben alle onderzochte eenpitters in enige vorm afspraken gemaakt over belangenverstrengeling, maar wordt er slechts in minder dan de helft van de gevallen actief beleid gevoerd om belangenverstrengeling te voorkomen.

### **Interviewresultaten**

De gehouden interviews geven eenzelfde beeld als de vragenlijst, maar geven wel meer inzicht op de keuzes die gemaakt worden. Zo blijkt uit vier van de vijf interviews dat men met moeite aan toezichthouders kan komen, waardoor het soms lastig is om aan de integriteitsregels te voldoen. Een respondent geeft aan:

*'Als ik maar twee kandidaten heb voor twee openstaande vacatures dan ga ik geen 'nee' zeggen als ze toevallig ook nog in de kerkenraad zitten. Ik snap het bezwaar wel, maar die luxe heb ik gewoon niet'.*

Wel geven deze scholen aan dat het bewustzijn rondom deze thema's groeiende is. Een respondent illustreert de verschuiving op dit thema met een voorbeeld:

*'Tien jaar geleden heb ik meegemaakt dat vader en zoon in het schoolbestuur zaten. Vader was ook voorzitter van de kerkenraad. In de kerk werd een schoonzoon van deze man diaken. De eerstvolgende keer stond hij ook kandidaat voor het schoolbestuur. Dit kan natuurlijk goed gaan, maar het maakt je bestuur kwetsbaarder. Tegenwoordig zijn we ons daar van bewust en proberen we zulke dingen te voorkomen. Dit lukt niet altijd.'*

#### 6.4 Beleidsdocumenten

De onderzochte gefuseerde basisscholen kennen evenals de onderzochte gefuseerde basisscholen allemaal iets als een 'strategisch beleidsplan' of een 'meerjarenplan' en jaarverslagen. Uit deze documenten valt iets af te leiden over de invulling van de code goed bestuur. Omdat veel van de zaken die in de documenten worden weergegeven sterke overeenkomsten hebben met datgene wat in de vragenlijst en interviews naar voren kwam, is besloten om in deze paragraaf enkel de opvallendste zaken uit de onderzochte beleidsplannen weer te geven. Omdat de beleidsplannen van de onderzochte basisscholen openbaar zijn, zal er niet direct uit worden geciteerd, zodat informatie niet te herleiden is.

In de onderzochte beleidsplannen valt het op dat identiteit een grote plaats inneemt. Vier van de vijf strategische beleidsplannen openen met dit onderdeel en besteden er veel aandacht aan. De identiteitsbeschrijving kan eigenlijk gezien worden als het fundament van het strategische beleidsplan, waaruit de andere onderdelen volgen.

De onderzochte beleidsplannen maken geen melding van de code goed bestuur of een referentie daarna. Wel zien we dat het onderdeel 'goed onderwijs' veel aandacht krijgt binnen de strategische beleidsplannen. De verbinding met de maatschappelijke context komt bij drie van de vijf beleidsplannen wel uitgebreid voor. Het gaat dan vooral om de samenwerking met andere scholen in de regio. In de twee andere gevallen wordt het weliswaar genoemd, maar wordt er verder niet veel aandacht aan geschonken.

Twee van de vijf onderzochte beleidsplannen maken melding van doelstellingen rondom integriteit en transparantie. In beide gevallen wordt de wens uitgesproken om bewuster beleid te voeren op dit thema. In de bijbehorende jaarplannen worden deze doelstellingen echter niet verder concreet uitgewerkt.

We lezen in vier van de vijf onderzochte beleidsplannen dat er ingezet wordt op de professionalisering van het toezichthoudend bestuur en de medezeggenschapsraad. Opvallend is echter wel dat geen van deze vier beleidsplannen dit koppelt aan de duurzaamheid van het bestuurlijk handelen. In een van de onderzochte beleidsplannen wordt er wel een koppeling gemaakt met de duurzaamheid van het bestuurlijk handelen, omdat er expliciet melding wordt gemaakt van een tekort aan toezichthouders en de wens wordt uitgesproken om te inventariseren hoe dit opgelost kan worden.

Er wordt in geen van de onderzochte beleidsplannen iets geschreven over de wens om al dan niet zelfstandig te blijven.

In twee van de vijf onderzochte strategische beleidsplannen wordt melding gemaakt van kansengelijkheid. Het is echter niet te ontdekken hoe dit vervolgens operationeel wordt gemaakt in concrete doelstellingen. Dit onderschrijft het beeld dat al eerder naar voren kwam uit de vragenlijst, waarin scholen zichzelf op dit onderdeel al de minste score gaven.

De jaarverslagen van de scholen werpen weinig nieuw licht op de hierboven geschreven zaken. Er wordt voldaan aan de wettelijke verplichtingen rondom rapportage van het bestuur, toezicht en medezeggenschapsorgaan.

#### 6.4 Verhouding tot literatuur

In de literatuur die in hoofdstuk 4 aan de orde kwam, is besproken wat goed bestuur nu eigenlijk is.

Er zijn in dat hoofdstuk twee raamwerken rondom goed bestuur gebruikt. Enerzijds de vier dimensies van goed bestuur die opgesteld zijn door van Montfoort. Anderzijds de zes principes die voortvloeien uit het perspectief van educational governance. In deze paragraaf worden beide raamwerken besproken voor zelfstandige basisscholen.

#### 6.4.1 Vier dimensies van goed bestuur

De onderzochte zelfstandige basisscholen functioneren allemaal binnen de wettelijk vastgestelde kaders. Alle onderzochte zelfstandige basisscholen geven ook aan dat er binnen de wettelijke kaders voldoende ruimte is om eenpitter te blijven. Sommige van de onderzochte eenpitters geven echter wel aan dat het overheidsbeleid er mogelijk -niet noodzakelijk- in moet resulteren dat er steeds meer eenpitters zullen verdwijnen.

*'Ik ervaar geen druk vanuit de overheid, maar als de eisen toe blijven nemen, kan ik me voorstellen dat er op een gegeven moment voor scholen een noodzaak ontstaat om te gaan fuseren. Bijvoorbeeld als de constructie van directeur-bestuurder onhoudbaar wordt'.*

Als het gaat om de uitvoering van het bestuurlijk handelen hebben de meeste onderzochte eenpitters voldoende capaciteit op de werkvloer. Wel ervaren veel van de onderzochte eenpitters moeite met het invullen van de bestuurlijke posities en de invulling van het werk dat deze bestuurlijke vrijwilligers moeten doen.

*'Dit probleem zien we echt niet alleen op eenpitters. De arbeidsmarkt is historisch krap. Mensen kunnen aan genoeg nevenfuncties komen. School staat vaak niet hoog op het prioriteitenlijstje. Daar hebben alle scholen last van'.*

Wat betreft de democratische verantwoording scoren de onderzochte zelfstandige basisscholen over het algemeen goed. Er zijn vaste momenten waarop het beleid wordt verantwoord tegenover het toezichthoudend bestuur of tegenover de leden van de vereniging. Rondom het bijsturen van beleid door belanghebbenden zien we in het reformatorische onderwijs een kleine afwijking ten opzichte van veel van het andere onderwijs. Op de meeste onderzochte eenpitters heeft de medezeggenschapsraad een adviserende rol en geen sturende of beslissende rol.

De laatste dimensie die Van Montfoort onderscheidt rondom goed bestuur is 'gemeenschappelijke visie'. Deze dimensie komt eveneens uitvoerig terug in de code goed bestuur. Alle onderzochte eenpitters werken vanuit een integrale onderwijsvisie, waarbij wel op te merken valt dat de gemeenschappelijke visie niet bij alle onderzochte eenpitters leidend is bij de beslissingen die op directie en/of bestuursniveau worden genomen.

#### 6.4.2 Educational governance

Vanuit het perspectief van educational governance zijn er zes kenmerkende aspecten te onderscheiden. In hoofdstuk een zijn deze zes aspecten uitvoerig behandeld. Als we het goed bestuur van de onderzochte eenpitters naast deze zes kenmerkende aspecten leggen dan komen we tot de volgende analyse.

De bestuurskracht van basisscholen is in zekere zin maatschappelijk gestuurd, omdat de maatschappij bepaalt wat er van scholen wordt gevraagd. Scholen vervullen daarnaast ook een maatschappelijke functie. Een functie die in het volledige onderwijs steeds belangrijk wordt (PO-raad, 2010). Ongeveer de helft van de meewerkende eenpitters gaf aan dit te herkennen en zich daarom ook actief in te zetten voor de invulling van hun maatschappelijke opdracht.

Het zelfbestuur is bij alle onderzochte eenpitters goed geregeld. Ouders hebben niet alleen formeel zeggenschap via de algemene ledenvergadering, maar ook op veel informele manieren zijn ouders betrokken bij de borging van de lokaliteit en de identiteit. Tegelijkertijd zagen we al eerder dat de onderzochte eenpitters aangeven dat het



zelfbestuur door ouders onder druk staat, vanwege een toenemend tekort aan gekwalificeerde toezichthouders.

Het goed bestuur van de onderzochte eenpitters is in beperkte mate bedrijfsmatig ingesteld. Alle onderzochte eenpitters gaven aan dat financiën nooit een doel op zich kunnen zijn, maar altijd ten dienste moeten staan van de onderwijskwaliteit. Een heel klein gedeelte van de eenpitters die meewerkten aan dit onderzoek gaven aan dat de financiën en de bedrijfsvoering van hun school reden geeft om na te denken over een fusie.

Vanuit het perspectief van educational governance moet de verantwoordelijkheid zo diep als mogelijk in de organisatie liggen. Onderwijs is immers een zaak van professionals, waarbij veel vrijheid op de werkvloer gewenst is (Mintzberg, 2007). Het grootste deel van de onderzochte eenpitters geeft aan eigenaarschap bij hun werknemers te stimuleren.

## Hoofdstuk 7: Vergelijking en **verklaring**

### 7.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is een algemene beschrijving gegeven over de manier waar op 'goed bestuur' ingang vindt in zelfstandige en gefuseerde basisscholen. Dit hoofdstuk brengt de voorgaande twee hoofdstukken bij elkaar door de overeenkomsten en verschillen te benoemen. Daarbij zal, op basis van de interviews, literatuur en vragenlijst, gezocht worden naar een verklaring van eventuele verschillen.

### 7.2 Overeenkomsten

Als we de hoofdstukken twee en drie naast elkaar leggen dan zien we op een aantal punten overeenkomsten.

Allereerst blijkt dat zowel zelfstandige als gefuseerde scholen goed invulling kunnen geven aan het gedeelte 'goed onderwijs' vanuit de code goed **bestuur**. Er is op dit gebied geen duidelijk verschil aan te merken tussen eenpitters en meerpitters. Daarbij is het opvallend dat beide groepen scholen aangeven het lastig te vinden om te sturen op iets als onderwijskwaliteit. Uit beide groepen klinken geluiden dat een adequaat systeem om daarop te sturen ontbreekt.

Als tweede blijkt dat er rondom de invulling van het begrip 'kansengelijkheid' in beide groepen scholen enige twijfel bestaat. Beide groepen geven aan dat de invulling van dit begrip ambigu is en lastig meetbaar. Dit betekent niet dat er geen aandacht voor is, maar in beide groepen kan het onderdeel rekenen op minder bestuurlijke aandacht dan de andere aandachtsgebieden van de code goed bestuur.

Daarnaast valt het op dat beide groepen scholen het meeste moeite hebben met de invulling van het gedeelte 'integriteit en transparantie'. Zelfstandige basisscholen ervaren dit meer dan gefuseerde basisscholen, maar beide groepen scoren van alle onderdelen het minst op dit onderdeel van de code goed bestuur. Wel zien we dat de onderzochte meerpitters op dit onderdeel beter scoren dan de onderzochte eenpitters.

Dit heeft diverse oorzaken. Het aantal beschikbare toezichthouders speelt een rol. Daarnaast de manier waarop er invulling gegeven wordt aan het toezicht en tot slot het bestuurlijke bewustzijn bij toezichthouders. Sommige respondenten geven bijvoorbeeld aan dat toezichthouders vaak niet beseffen dat nevenfuncties ook botsende belangen met zich mee kunnen brengen. Alle respondenten geven echter wel aan de laatste jaren een toename te zien van het bestuurlijke bewustzijn bij toezichthoudende besturen.

Ten derde is het opvallend dat beide groepen scholen aangeven dat ze beter identiteitsbeleid kunnen voeren. Eenpitters voeren aan dat de grote autonomie als zelfstandige basisschool ertoe leidt dat er beter identiteitsbeleid gevoerd kan worden, omdat de achterban directer bij het schoolbestuur betrokken is. Gefuseerde basisscholen geven aan dat identiteitsbeleid na een fusie juist bewuster wordt vormgegeven, omdat een individuele school uitsluitend daarvoor verantwoordelijk blijft, terwijl andere taken **verdwijnen**.

Het is lastig te zeggen welke groep scholen inderdaad 'beter' identiteitsbeleid voert. De verbinding met de lokale achterban blijft in beide groepen een punt waar voortdurend zorg en aandacht aan besteed moet worden. Wel kan gesteld worden dat een scholenfusie -mits goed uitgevoerd- geen belemmering hoeft te vormen voor het voeren van een goed -en lokaal geborgen- identiteitsbeleid.

Tot slot zien we dat beide groepen basisscholen over het algemeen denken dat bestuurlijke fusies in de toekomst de norm gaan worden. Zelfs grote zelfstandige basisscholen geven aan het niet uit te sluiten dat er in de toekomst noodzaak ontstaat om te fuseren. Beide groepen scholen verklaren dit vanuit de steeds verder toenemende eisen vanuit de overheid rondom bestuurlijke kwaliteit.

Met opmerkingen [EJv(33): Vergelijking en verklaring

Met opmerkingen [EJv(34): Die conclusie deel ik niet helemaal – zie bv 6.3 inleiding – de code wordt niet benut?

Met opmerkingen [EJv(35): Met wie zijn deze scholen gefuseerd?

### 7.3 Verschillen

Als we beide analyses naast elkaar leggen dan zien we grofweg drie verschillen. Het meest in het oog springt het verschil rondom integriteit en transparantie zoals de code goed bestuur deze begrippen invult.

Bij zelfstandige basisscholen zien we dat er meer moeite ervaren wordt met de invulling van dit onderdeel van de code goed bestuur. Afspraken rondom integriteit en belangenverstrengeling worden in veel gevallen niet of nauwelijks vastgelegd. Een tweetal zaken kunnen dit verschil verklaren. Allereerst geven de meeste eenpitters aan dat het vinden van toezichthouders lastig is, waardoor de vereisten die aan toezichthouders gesteld kunnen worden ook lager liggen. Zeker op kleine scholen zijn toezichthouders vaak dezelfde mensen die actief zijn in het kerkelijke en politieke leven, waardoor botsende belangen binnen de huidige manier van besturen en leiding geven niet altijd te voorkomen zijn.

Daarnaast geven sommige eenpitters als tweede reden ook aan dat ze de verregaande professionalisering van het bestuur het risico in zich heeft dat de organisatie zich vervreemd van de achterban. Ze definiëren achterban dan als de sociale gemeenschap waaruit de kinderen komen. Daarmee wordt niet gezegd dat de regels niet van belang zijn, maar binnen een specifieke achterban van een (veelal kleine) school kunnen dergelijke regels lastiger geïmplementeerd worden. Hier zou tegenin gebracht kunnen worden dat de definitie van 'achterban' beperkt is. In zekere zin kent de school ook een 'maatschappelijke achterban'. Voor deze achterban is nauwelijks aandacht.

Het tweede verschil tussen beide groepen zien we ontstaan rondom de duurzaamheid van het bestuurlijk handelen. Veel eenpitters geven aan dat de duurzaamheid van het schoolbestuur reden tot zorg is. Dit kan voortkomen uit dalende leerlingaantallen, het niet vinden van geschikte bestuurders of -in slechts enkele gevallen- te weinig financiële capaciteit.

In gefuseerde basisscholen leeft deze zorg niet of nauwelijks. Dit verschil kan mogelijk verklaard worden vanuit risicospreiding (Strikwerda, 2004). Gefuseerde scholen kunnen de risico's van individuele scholen spreiden over een grotere organisatie.

Het hebben van een grotere organisatie heeft bestuurlijk gezien ook een risico. Uit het onderzoek blijkt dat eenpitters er beter in slagen om de afstand tussen enerzijds 'bestuur' en anderzijds 'werkvloer' klein te houden. Meerdere gefuseerde basisscholen geven aan dit lastiger te vinden dan voor de fusie (Heijsters et al. 2020). Door een grotere afstand tussen bestuur en werkvloer ontstaat er minder 'eigenaarschap' van bijvoorbeeld de onderwijsvisie, op de werkvloer.

### 7.4 Verhouding met gehele primair onderwijs

Hoe verhouden bovenstaande bevindingen zich nu met het gehele veld van basisscholen? Wijken de reformatorische scholen op bepaalde punten af ten opzichte van het gehele primaire onderwijs? Of zijn er vooral overeenkomsten?

Als we het gehele veld van het primaire onderwijs overzien valt allereerst op dat het reformatorische onderwijs in verhouding veel zelfstandige basisscholen kent. Het aantal fusies is de afgelopen jaren wel gestegen, maar nog niet dermate veel voorkomend als in het openbaar onderwijs. Vanuit de hoofdstukken 2 en 3 is dit verschil te verklaren vanuit de sterke wens om identiteitsgebonden onderwijs aan te bieden. Het risico op identiteitsverlies leeft sterk bij zelfstandige reformatorische basisscholen, waardoor een fusie in veel gevallen liever zo lang mogelijk wordt uitgesteld. De trend dat eenpitters verdwijnen en terrein moeten prijsgeven aan meerpitters zien we zowel in het reformatorische onderwijs doorzetten als over de gehele linie in het primair onderwijs.

De identiteit van reformatorische basisscholen is sterk verbonden met de achterban en de kerk. Vanuit deze visie zijn ouders ook altijd van grote invloed geweest binnen de reformatorische onderwijsbesturen. Het is opvallend te noemen dat de rol van ouders binnen het algehele primaire onderwijs kleiner is dan binnen het reformatorische onderwijs. Er ontbreken weliswaar hele recente cijfers, maar een grootschalig onderzoek

Met opmerkingen [EJv(36)]: Dat is een normatieve uitspraak

Met opmerkingen [EJv(37)]: Dat hangt er ook van af hoe je die achterban definieert - de groep of de samenleving

uit 2010 geeft wel een beeld over de verhoudingen. Uit een representatieve steekproef blijkt dat in het hele primaire onderwijs 48% van de bestuursleden behoort tot de groep 'ouders' (Hooghe & Honingh, 2010). Bij gefuseerde scholen in het primaire onderwijs ligt dit percentage op 32% (Hooghe & Honingh, 2010).. Alle reformatorische schoolbesturen die aan dit onderzoek hebben meegewerkt kennen een groter aandeel ouders in het schoolbestuur. Sommige scholen hebben zelfs een bestuur dat volledig uit ouders bestaat.

Kijken we naar ouderbetrokkenheid in het algemeen dan zien we dat dit een discussiepunt is in het gehele onderwijs. We zien echter ook dat scholen met een protestants-christelijke, reformatorische of katholieke denominatie hoger scoren op ouderbetrokkenheid dan andere bijzondere scholen of het openbaar onderwijs (Van den Brink, 2011). Dit kan mogelijk verklaard worden uit het feit dat veel ouders het makkelijker vinden uit te wisselen van school in het openbare onderwijs dan in het bijzondere onderwijs op religieuze grondslag (Smit, et al. 2000).

Er zijn echter ook een groot aantal overeenkomsten tussen het reformatorische primair onderwijs en het gehele primair onderwijs. Uit onderzoek naar de resultaten van een van de vorige versies van de code goed bestuur blijkt dat zelfstandige basisscholen meer moeite hebben met de invulling van het intern toezicht. Uit een representatieve steekproef blijkt dat 47% van de eenpitters moeite ondervindt met de invulling van het intern toezicht, terwijl slechts 16% van de meerpitters dat aangeeft. Uit ditzelfde onderzoek blijkt dat eenpitters in het openbaar onderwijs over het algemeen negatief zijn over de duurzaamheid van hun bestuurlijk handelen. Hierin zien we dat de discussie rondom de bestuurlijke duurzaamheid van eenpitters breder speelt dan het reformatorische onderwijs. Deze bevinding wordt ondersteund door de uitkomsten van het onderzoek naar de ideale schaalgrote van besturen dat in opdracht van het ministerie van OCW in 2020 werd uitgevoerd en gepubliceerd. Dit onderzoek concludeerde dat grotere besturen vaak beter invulling kunnen geven aan het bestuur dan kleinere besturen. Deze laatste groep moet vaker externe expertise inhuren om aan de bestuurlijke verantwoordelijkheden te kunnen voldoen.

Daarnaast blijkt uit kwantitatief onderzoek dat uitgevoerd werd over de gehele bandbreedte van het primair onderwijs, dat er geen significant verschil gevonden werd tussen de manier waarop meerpitters en eenpitters het onderdeel 'goed onderwijs' invullen. Ook binnen de onderzochte reformatorische scholen werd op dit gebied geen significant verschil gevonden tussen eenpitters en meerpitters. Dit sluit aan bij de conclusies van het rapport '*Dorpsschool of leerfabriek*', waarin de onderzoekers ook geen relatie vonden tussen schoolgrootte en schoolprestaties (Heijsters et al. 2020).

Zowel in het reformatorisch onderwijs als in het gehele primaire onderwijs zijn er dalende leerlingaantallen. In beide gevallen leidt dat tot fusies. Als we over het gehele primaire onderwijs kijken dan zien we dat financiële redenen wel worden genoemd als reden tot fusie, terwijl dit bij reformatorische scholen nauwelijks een rol speelt.

Dit financiële verschil kan mogelijk worden verklaard door het gegeven dat kleine reformatorische scholen vaak een beroep doen op een van de uitzonderingsgronden als ze onder de opheffingsnorm komen, terwijl deze uitzonderingsgronden voor het openbaar onderwijs in minder gevallen op gaan.

Met opmerkingen [EJv(38): Bron?]

## Hoofdstuk 8: Conclusie en aanbevelingen

### 8.1 Inleiding

Dit onderzoek is geschreven naar aanleiding van het toenemend aantal fusies in het primair onderwijs. Deze ontwikkeling is al sinds de laatste eeuwwisseling aan de gang in het openbaar onderwijs, maar de laatste jaren is deze ontwikkeling ook te zien in de achterban van de Vereniging Gereformeerd Schoolonderwijs (VGS). Vanuit deze ontwikkeling is in dit onderzoek de volgende vraag als hoofdvraag gesteld:

In hoeverre is er een verschil in de wijze waarop zelfstandige reformatorische basisscholen hun 'goed bestuur' inrichten ten opzichte van hoe gefuseerde reformatorische basisscholen hun 'goed bestuur' inrichten?

Om deze vraag te beantwoorden zijn er in dit onderzoek een viertal deelvragen gesteld:

2. Wat wordt er verstaan onder 'goed bestuur' in het primair onderwijs?
3. Welke rol speelt dit 'goed bestuur' bij gefuseerde reformatorische schoolbesturen?
4. Welke rol speelt dit 'goed bestuur' bij zelfstandige reformatorische schoolbesturen?
4. Hoe vallen de verschillen en/of overeenkomsten te verklaren?

In deze conclusie zullen eerst de deelvragen kort worden beantwoordt, waarna de hoofdvraag van antwoord zal worden voorzien. Tot slot eindigt dit onderzoek met enkele aanbevelingen voor verder onderzoek en enkele aanbevelingen rondom goed bestuur in zelfstandige en gefuseerde basisscholen.

#### *8.1.1 Goed bestuur in het primair onderwijs*

Op basis van de huidige wetenschappelijke literatuur omvat goed bestuur in het primair onderwijs tenminste drie componenten. Allereerst moet het voldoen aan de vier dimensies van goed bestuur, zoals opgesteld door Van Montfoort. Deze vier principes zijn samen te vatten in de vragen:

- Mag het?
- Werkt het?
- Past het?
- Hoort het?

Daarnaast onderscheiden we zes kenmerkende aspecten voor *educational governance*.

- Maatschappelijk gestuurd
- Zelfbestuur
- Overheid houdt toezicht
- Bedrijfsmatig ingesteld
- Beoordeeld op output
- bestuursvorm

Al deze dimensies en aspecten komen terug in de code goed bestuur die opgesteld is om goed bestuur in het primair basisonderwijs vorm te geven.

#### *8.1.2 Goed bestuur in zelfstandige basisscholen*

Op de onderzochte zelfstandige basisscholen wordt het bestuur over het algemeen op behoorlijke wijze ingedeeld volgens de code goed bestuur. Zelfstandige basisscholen hebben moeite met het onderdeel integriteit en transparantie. Verder ervaren zelfstandige basisscholen zorgen rondom de duurzaamheid van het schoolbestuur. De bestuurskracht van zelfstandige basisscholen staat onder druk, maar wordt voornamelijk als voldoende ervaren. Zelfstandige schoolbesturen zien echter in de nabije toekomst voldoende ruimte om zelfstandig te blijven en ervaren de zelfstandigheid als positief.

#### *8.1.3 Goed bestuur in gefuseerde basisscholen*

Op de onderzochte gefuseerde basisscholen wordt het bestuur op verreweg de meeste scholen op behoorlijke wijze ingedeeld volgens de code goed bestuur. Ook gefuseerde basisscholen hebben het meest moeite met het onderdeel integriteit en transparantie. De bestuurskracht van gefuseerde basisscholen wordt als ruim voldoende ervaren. Gefuseerde schoolbesturen denken evenals zelfstandige schoolbesturen dat

interbestuurlijke samenwerking in de toekomst steeds vaker noodzakelijk wordt, waarbij bestuurlijke fusies waarschijnlijk normatief gaan worden.

#### 8.1.4 Verschillen en verklaring

Tussen het goed bestuur in zelfstandige en gefuseerde basisscholen zijn een aantal verschillen en overeenkomsten aan te wijzen. Beide groepen scholen scoren goed op het onderdeel 'goed onderwijs'. De onderdelen kansengelijkheid en 'integriteit en transparantie' vinden beide groepen het lastigst. Daarnaast denken beide groepen in hun bestuursvorm het beste identiteitsbeleid te kunnen vormgeven.

Er zijn ook een aantal verschillen tussen beide groepen weergegeven. Eenpitters hebben zorgen over de duurzaamheid van de bestuurskracht, terwijl meerpitters deze zorg niet of nauwelijks hebben. Daar tegenover staat dat eenpitters er succesvoller in zijn om de afstand tussen bestuur en werkvloer klein te houden.

#### 8.2 Beantwoording hoofdvraag

In hoeverre is er een verschil in de wijze waarop zelfstandige reformatorische basisscholen hun 'goed bestuur' inrichten ten opzichte van hoe gefuseerde reformatorische basisscholen hun 'goed bestuur' inrichten?

Uit bovenstaand onderzoek blijkt dat er inderdaad een verschil aan te wijzen is in de manier waarop beide groepen scholen hun 'goed bestuur' inrichten. De onderzochte gefuseerde basisscholen maken bewuster gebruik van de code goed bestuur dan de onderzochte zelfstandige basisscholen. Beide groepen scholen kunnen vooralsnog echter op een goede manier invulling geven aan de code goed bestuur. Beide groepen hebben enigszins moeite met de invulling van het onderdeel 'integriteit en transparantie', waarbij aangemerkt moet worden dat meerpitters hier fors hoger op scoren dan zelfstandige basisscholen.

Over het algemeen kan gesteld worden dat het goed bestuur van zelfstandige basisscholen wel kwetsbaarder is dan het goed bestuur van gefuseerde basisscholen. Dit betekent niet dat zelfstandige basisscholen minder bestuurlijke kwaliteit leveren, want de onderzochte eenpitters kunnen momenteel nog voldoende bestuurskracht opbrengen. Zelfstandige basisscholen kennen ook de voordelen van een kleine organisatie met een korte afstand tussen bestuur en werkvloer. In de toekomst is het echter waarschijnlijk dat zelfstandige basisscholen steeds moeilijker kunnen voldoen aan de gewenste invulling van goed bestuur. De achterliggende jaren zijn de eisen die aan het niveau van schoolbesturen worden gesteld vanuit de overheid sterk verhoogd. Dit heeft er voor zelfstandige basisscholen in geresulteerd dat er steeds minder potentiële bestuursleden beschikbaar zijn uit de directe achterban van de school.

#### 8.3 Discussie

Dit onderzoek heeft beoogd invulling te geven aan de leemte die er was rondom de bestuurlijke kwaliteit van zelfstandige danwel gefuseerde reformatorische basisscholen.

De onderzoeksresultaten, zoals in hoofdstuk vier tot en met zeven beschreven, sluiten deels aan bij het theoretisch kader dat aan het begin van dit onderzoek geschetst is. Uit eerder onderzoek bleek bijvoorbeeld dat scholen met een katholieke identiteit moeilijker fuseerden dan openbare scholen (Smith, 2000). Eenzelfde patroon bevestigd dit onderzoek voor reformatorische basisscholen. Het onderzoek is daarmee wetenschappelijk relevant, omdat een dergelijk onderzoek naar reformatorische scholen nog niet bestond. Daarnaast blijkt uit dit eveneens onderzoek ook dat meerpitters vaker een groter bestuurlijk bewustzijn hebben.

Nieuw in dit onderzoek is het aspect van de beperkte bestuurlijke duurzaamheid van zelfstandige basisscholen. Dit is wetenschappelijk relevant, omdat dit aspect nog niet eerder aangetoond is. Tegelijkertijd zijn deze resultaten maatschappelijke relevantie, omdat het (deels) antwoord geeft op de politiek-maatschappelijke vraag naar schaalvergroting in het basisonderwijs.

Dit onderzoek is uitgevoerd middels een bepaalde methodologie en binnen een beperkt tijdsbestek. Uiteraard kent deze methode ook beperkingen. Zo heeft dit onderzoek uitsluitend gesproken met bestuurders en niet met andere bestuurlijke gremia, zoals medezeggenschapsraden of toezichthouders. Het onderzoek zou aan kracht gewonnen hebben door ook deze bestuurlijke gremia mee te nemen. Daarnaast bleek in de praktijk van het onderzoek doen dat de vertrouwelijkheid van de informatie ook enige beperking oplegde aan de weergave van de resultaten. Gezien de relatief kleine groep scholen die het reformatorische onderwijs behelst, zou sommige informatie gemakkelijk te herleiden zijn tot specifieke scholen. Dit zelfde probleem ontstond bij de te analyseren documenten. Deze documenten zijn in veel gevallen weliswaar openbaar, maar daarmee was het in het kader van dit onderzoek nog niet wenselijk dat ze herleidbaar gebruikt zouden worden. Dat heeft beperkingen gegeven in de weergave van resultaten.

Dit onderzoek geeft aanleiding tot verder vervolgonderzoek op twee verschillende terreinen. Enerzijds onderzoek naar de specifieke groep reformatorische basisscholen en de wijze waarop deze groep bestuurlijk invulling geeft aan de verantwoordelijkheden. Zo zou er bijvoorbeeld aanvullend onderzoek gedaan kunnen worden naar de rol van medezeggenschapsraden, directeuren en toezichthoudende organen. Op deze wijze kan er nog meer inzicht worden verkregen in de bestuurskracht van reformatorische basisscholen. Verder is het voor het reformatorische onderwijs relevant dat er meer onderzoek komt naar het karakter van de code goed bestuur. Is er binnen de code goed bestuur bijvoorbeeld voldoende ruimte voor lokale eigenheid? En gaat besturen primair over confessie of over professie?

Daarnaast sluit dit onderzoek aan bij discussies die breder spelen in het gehele primaire onderwijs. Dit onderzoek geeft daarom ook aanleiding tot meer onderzoek naar het bestuurlijk handelen van het gehele primaire onderwijs. Vragen die in het verlengde van dit onderzoek liggen zijn bijvoorbeeld: Bestaat er een ideale schaalgrote voor een fusieverband? Zijn er objectieve succesfactoren te ontdekken die het bestuurlijk handelen van eenpitters verduurzamen?

#### 8.4 | Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek zijn er een aantal aanbevelingen te construeren rondom goed bestuur in het reformatorische primaire onderwijs.

Met opmerkingen [EJv(39): Sterk uitwerken

- **Het bestuurlijk vermogen van zelfstandige basisscholen dient verduurzaamd te worden door bijvoorbeeld meer in te zetten op professionalisering van het bestuur en/of toezichthouders.**  
De duurzaamheid van eenpitters staat onder druk om twee hoofdredenen. Enerzijds het gebrek aan geschikte toezichthouders en anderzijds het gebrek aan directeur-bestuurders die een zelfstandige school willen leiden. Zelfstandige basisscholen dienen dus tijdig te beginnen met de werving en opleiding van toezichthouders en potentiële directeur-bestuurders.
- **Zowel gefuseerde als zelfstandige basisscholen dienen bewuster beleid te voeren om risico's rondom 'integriteit en transparantie' te voorzien en te vermijden.**  
Met het onderdeel 'integriteit en transparantie' geven de onderzochte gefuseerde en zelfstandige basisscholen zichzelf de laagste scores. De onderzochte basisscholen doen er goed aan om een gedragscode rondom 'integriteit en transparantie' op te stellen, zodat het bestuurlijk bewustzijn op dit gebied vergroot wordt.
- **Om het reformatorische schoolbestuur duurzaam vorm te geven dienen beide groepen scholen actief te investeren in ouderbetrokkenheid, zodat de verbinding tussen 'gezin' en 'school' blijft bestaan.**  
Voor de onderzochte reformatorische basisscholen is ouderbetrokkenheid cruciaal om het bestuurlijk handelen duurzaam te kunnen houden en/of te verduurzamen. De onderzochte scholen dienen dan ook actief in te zetten op ouderbetrokkenheid en dienen daarbij aan de ouders uit te leggen wat het belang van hun betrokkenheid is voor het behoud van de school.
- **Om beter te voldoen aan de code goed bestuur dienen besturen van beide groepen actiever beleid te voeren op het onderdeel 'kansengelijkheid'.**  
Beide groepen onderzochte basisscholen geven zichzelf over het algemeen een lage score op het gebied van kansengelijkheid en de bevordering daarvan. Willen scholen voldoen aan deze wens vanuit de code goed bestuur dan dient hier actiever beleid op gevoerd te worden. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door de achterban van de school te vergroten, waardoor de school meer in verbinding komt met de maatschappelijke context.



## Literatuurlijst

- Boeije, H. (2016). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Blank, J.L.T. (2015). *Illusies over fusies. Een kritische beschouwing over de schaalvergroting in de Nederlandse publieke sector 1985-2012*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Brink, van den (2011). *De code 'Goed Bestuur', kwaliteit en het schoolbestuur in het primair onderwijs*. Masterscriptie Radboud Universiteit Nijmegen.
- Deunk, M.I., Maslowski, R., van Kuijk, M.F., & Doolaard, S. (2015). *Scholen in verandering*. Groningen: GION
- Dijkgraaf, E., & de Jong, M. (2009). *Schaaleffecten en kwaliteit*. Economische Statistische Berichten, 94(4553), 87–89.
- Dodde, N.L. & Leune, J.M.G. (1997). *Het Nederlandse schoolsysteem*. Groningen: Wolters-Noordhoff
- Duckworth, A.L., & Carlson, S.M. (2013). *Self-regulation and school success*. Pennsylvania: University of Pennsylvania
- Eerste Kamer. (12 juni, 2020). Debat: 'Afschaffen fusietoets in het funderend onderwijs'. Geraadpleegd via [https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20200612/debat\\_afschaffen\\_fusietoets\\_in\\_het](https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20200612/debat_afschaffen_fusietoets_in_het)
- Gemmeke, M., Paulussen-Hoogeboom, M.C. & Feenstra, W. (2008). *De menselijke maat. Effecten van schaalgrootte in het voortgezet onderwijs*. Amsterdam: Regioplan.
- Helmers, H. M. (2011). *Overheid en onderwijsbestel: beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Sociaal en Cultureel Planbureau
- Heijsters, L., Van der Ploeg, S. & Weijers, S. (2020). *Literatuurstudie Schaalgrootte in het primair en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Oberon
- Honingh, M. & E.M. Hooge (2012). *Goed Bestuur in het primair onderwijs*, Nijmegen/Amsterdam: Radboud Universiteit/Hogeschool van Amsterdam.
- Honingh, M., Ruiters, M. en Thiel, S. van (2017). *Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs - Nederlands exceptionalisme?* Radboud Universiteit Nijmegen <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/181704/181704.pdf>
- Hooge, E.H. (2014). *Hoge verwachtingen, vrije uitvoering, stevige sturing*. Een essay over onderwijsbestuur. Tilburg: TIAS.
- Huitsing, G., & Bosman, M.H. (2011). *Toekomstbestendig plattelandsonderwijs. Verkenning van mogelijkheden en belemmeringen voor samenwerking tussen dorpsscholen*. Rijksuniversiteit Groningen: Groningen. Geraadpleegd via: [https://129.125.2.51/staff/g.e.huitsing/Huitsing\\_Bosman-Toekomstbestendig\\_plattelandsonderwijs\\_15nov11.pdf](https://129.125.2.51/staff/g.e.huitsing/Huitsing_Bosman-Toekomstbestendig_plattelandsonderwijs_15nov11.pdf)
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *De kwaliteit van het bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs*, Utrecht: IvHO.
- Inspectie van het Onderwijs (2019). *De Staat van het Onderwijs 2019*. Utrecht: IvHO

- Land, D. (2002). Local School Boards Under Review: Their Role and Effectiveness in Relation to Students' Academic Achievement. *Review of Educational Research*, 72(2), 229-278
- Luyten, H., Hendriks, M. & Scheerens, J. (2014). *School size effects revisited: a qualitative and quantitative review of the research evidence in primary and secondary education*. (SpringerBriefs in education). Dordrecht: Springer.  
[https://doi.org/10.1007/978-3-319-06814-5\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-06814-5_2)
- Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2004). Multilevel Governance and Organizational Performance: Investigating the Political Bureaucratic Labyrinth. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(1), 31-47.
- Ministerie van Financiën. (2013). *IBO Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingaantallen*. Geraadpleegd via  
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2013/03/01/ibobekostiging-funderend-onderwijs-bij-dalende-leerlingaantallen/ibo-bekostiging-funderendonderwijs-bij-dalende-leerlingaantallen.pdf>
- Ministerie van OCW (1996b). *Voortgezet onderwijs in cijfers*. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2005). *Governance in het onderwijs – Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met de beleidsnotitie governance: „ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren“*. Tweede Kamer 2004-2005. 30 183, nr.1.
- Ministerie Onderwijs Cultuur en Wetenschap. (2016, 11 november). *Kamerbrief primair onderwijs*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31293-345.pdf>. Geraadpleegd op 8 juni 2022, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31293-345.pdf>
- Onderwijsraad (2000). *Dereguleren met beleid. Studie naar effecten van deregulering en autonomievergroting*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2005). *Variëteit in schaal; Keuzevrijheid, sociale samenhang en draagvlak bij grote onderwijsorganisaties*. Den Haag: Onderwijsraad
- Onderwijsraad. (2006). *Doortastend onderwijstoezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2004). *Degelijk onderwijsbestuur*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2005). *Leraren opleiden in de school*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oomens, M & Bremer, B. (2019). *Monitor Goed bestuur primair onderwijs 2019*. Utrecht: Oberon
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2019). *Statistische Trends PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2019-2050*.
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2019). *Statistische Trends PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2019-2050*.
- Raad van State (2009). *Advies over het voorstel van wet houdende wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het invoeren van een fusietoets in het onderwijs*. Den Haag: Raad van State.
- Ranson, S., Arnott, M., McKeown, P., Martin, J., & Smith, P. (2005a). The Participation of Volunteer Citizens in School Governance. *Educational Review*, 57(3), 357-371.

- Ranson, S., Farrell, C., Peim, N., & Smith, P. (2005b). Does Governance Matter for School Improvement? *School Effectiveness and School Improvement*, 16(3), 305-325.
- Rijksoverheid (2002). Regeerakkoord 2002: *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken*. Den Haag. Geraadpleegd via [https://archieff.rijksbegroting.nl/rijksbegrotingsarchieff/regeerakkoorden/regeerakkoord\\_2002.pdf](https://archieff.rijksbegroting.nl/rijksbegrotingsarchieff/regeerakkoorden/regeerakkoord_2002.pdf)
- Rijksoverheid. (2016, november) *Samen aan de slag met leerlingendaling*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2016/11/01/samen-aan-de-slag-met-leerlingendaling>
- Rijksoverheid. (2020, februari). *Eindrapport bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/02/14/eindrapport-bestuurlijke-constructen-in-het-funderend-onderwijs>
- Rijksoverheid (2017). Regeerakkoord 2017: *Vertrouwen in de toekomst*. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>
- Robinson, V., Ward, L., & Timperley, H. (2003). The Difficulties of School Governance: A Layperson's Job? *Educational Management & Administration*, 31(3), 263-281.
- Schillemans, T. (2009). Meervoudige verantwoording als probleem. *HPM van Duivenboden, EJ Th. van Hout, CJ van Montfort & JC Vermaas (red.)*. *Publieke verantwoordelijkheden in het publieke domein*. Den Haag: Lemma.
- Smit, Mensink, Doesborgh en Kessel (2000) *Een extra klontje roomboter*. Radboud Universiteit Nijmegen: Nijmegen. Geraadpleegd via: <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/212075/rapport-r203.pdf>
- Strikwerda, J. (2014). *Bespiegelingen over Governance, Bestuur, Management en Organisatie in de 21ste eeuw*. Koninklijke van Gorcum: Assen
- Thiel, S., van. (2014). *Research methods in public administration and public management: An introduction*. Londen: Routledge
- Troost, E.J. (2014). *Schaaleffecten in het basisonderwijs. Onderzoek naar financiële en onderwijskundige schaalears effecten in het basisonderwijs en de invloed van schaalgrootte op de onderwijskwaliteit* (bachelor scriptie). Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. Motie Jasper van Dijk/Depla over een fusietoets in het onderwijs. 2008, stuknummer 31135-11.
- Venne, L. H. J. van de (2002). *Schaal in het primair onderwijs: een studie naar de relatie tussen schaal en organisatie-effectiviteit*. Amsterdam: Thela Thesis
- Waterreus, I. (2009). Is er een economische reden voor een fusietoets in het onderwijs. *Voortijdige schoolverlaters: Aanleiding en kansen op de arbeidsmarkt* 6, 80.
- Wilkins, A. (2015). Professionalizing school governance: the disciplinary effects of school autonomy and inspection on the changing role of school governors. *Journal of Education Policy*, 30(2), 182-200

## Bijlagen

### Bijlage 1: Semigestructureerd interview gefuseerde schoolbesturen

#### Introductie:

-Bedanken

-Vragen of gesprek mag worden opgenomen

-Voorstellen en introductie onderwerp:

In opdracht van VGS doe ik onderzoek naar de rol van 'goed bestuur' in het basisonderwijs. Specifiek kijk ik daarbij naar het verschil tussen 'goed bestuur' bij gefuseerde basisscholen t.o.v. zelfstandige basisscholen.

-Doel van het interview: achterhalen welke rol 'goed bestuur' speelt bij het schoolbestuur. Interview zal zoveel als mogelijk geanonimiseerd worden.

#### Interview:

-Voorstellen geïnterviewde

-hoelang maakt u al deel uit van het bestuur?

- was u betrokken bij het besluit om over te gaan tot een fusie?

-Proces tot fusie:

-Kunt u een korte schets geven van de wijze waarop het fusiebesluit tot stand gekomen is?

Letten op aanwijzingen die neigen naar 'goed bestuur' of 'bestuurlijk handelen'

-Welke doelen heeft u met de fusie voor ogen gehad?

#### Goed bestuur

-Wat verstaat u onder 'Goed bestuur'?

-Welke rol speelt de 'code goed bestuur' bij de invulling van het bestuur?

-Welke rol speelde het 'goed bestuur' of 'bestuurlijk handelen' bij het besluit om over te gaan tot een fusie?

-indien dit een rol speelt: Merkt u op dit gebied een verandering ten opzichte van toen het schoolbestuur zelfstandig was?

-In hoeverre denkt u dat zelfstandige basisscholen in meer of mindere mate voldoen aan de eisen die gesteld worden met betrekking tot 'goed bestuur'?

-Welke verschillen met betrekking tot 'goed bestuur' merkt u verder nog op ten opzichte van zelfstandige basisscholen?

-Zijn er alternatieven overwogen, waardoor de fusiedoelen eveneens behaald zouden kunnen worden?

-Hoe ziet u de toekomst voor u met betrekking tot 'goed bestuur'?

-Neemt de maatschappelijke druk op het schoolbestuur toe?

-Dienen schoolbesturen te professionaliseren om toekomstige uitdagingen het hoofd te bieden?

#### Afronding:

-Is er nog iets waarvan u denkt dat het belangrijk is voor dit onderzoek, maar dat nog niet aan bod gekomen is?

-Wilt u de resultaten van het onderzoek toegestuurd krijgen?

-Zijn er andere belangrijke contacten danwel bronnen die ik met betrekking tot deze school en mijn onderzoeksonderwerp zou moeten raadplegen?

-Bedanken

## Bijlage 2: Semigestructureerd interview zelfstandige schoolbesturen

### Introductie:

-Bedanken

-Vragen of gesprek mag worden opgenomen

-Voorstellen en introductie onderwerp:

In opdracht van VGS doe ik onderzoek naar de rol van 'goed bestuur' in het basisonderwijs. Specifiek kijk ik daarbij naar het verschil tussen 'goed bestuur' bij gefuseerde basisscholen t.o.v. zelfstandige basisscholen.

-Doel van het interview: achterhalen welke rol 'goed bestuur' speelt bij het schoolbestuur. Interview zal geanonimiseerd worden.

### Interview:

-Voorstellen geïnterviewde

-hoelang maakt u al deel uit van het bestuur?

- hoe ervaart u het om zelfstandig schoolbestuur te zijn?

### Zelfstandig schoolbestuur:

-Is het een bewuste keuze om zelfstandig te blijven? En waarom?

-Hoe kijkt u aan tegen fusietrajecten in het basisonderwijs?

-Is er sprake van een maatschappelijke of institutionele druk om te fuseren?

### Goed bestuur

-Wat verstaat u onder 'Goed bestuur'?

-Welke rol speelt de 'code goed bestuur' bij de invulling van het bestuur?

-In hoeverre denkt u dat zelfstandige basisscholen in meer of mindere mate voldoen aan de eisen die gesteld worden met betrekking tot 'goed bestuur'?

-Welke verschillen met betrekking tot 'goed bestuur' merkt u verder nog op ten opzichte van gefuseerde basisscholen?

-Hoe ziet u de toekomst voor u met betrekking tot 'goed bestuur'?

-Neemt de maatschappelijke druk om te professionaliseren op het schoolbestuur toe?

-Dienen schoolbesturen te professionaliseren om toekomstige uitdagingen het hoofd te bieden?

### Afronding:

-Is er nog iets waarvan u denkt dat het belangrijk is voor dit onderzoek, maar dat nog niet aan bod gekomen is?

-Wilt u de resultaten van het onderzoek toegestuurd krijgen?

-Zijn er andere belangrijke contacten dan wel bronnen die ik met betrekking tot deze school en mijn onderzoeksonderwerp zou moeten raadplegen?

-Bedanken

Bijlage 3: Vragenlijst<sup>1</sup>

**Goed onderwijs**

Het bestuur ontwikkelt een visie op goed onderwijs en draagt deze uit. De onderwijsvisie geeft uitdrukking aan de brede maatschappelijke opgave van het primair onderwijs en verwoordt de bijdrage aan kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming. De visie is ambitieus, biedt aanknopingspunten voor uitwerking in doelen, is dragend voor de gehele organisatie, maar biedt ook ruimte voor eigen invulling op verschillende plaatsen in de organisatie.

Onderwerp	Kwaliteitskenmerken niveau 1	Kwaliteitskenmerk niveau 2	Kwaliteitskenmerk niveau 3
<b>1.1 Het bestuur ontwikkelt een visie op goed onderwijs waarin de maatschappelijke opgave een plaats heeft.</b>	Het bestuur houdt zich niet of nauwelijks bezig met visieontwikkeling waarin kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming een plaats hebben of laat deze niet of beperkt leidend zijn bij het handelen. Er zijn geen of weinig ambities, het onderwijs wordt gaande gehouden op basis van 'wat zich voordoet'. Visie(ontwikkeling) wordt als niet zinvol ervaren.	Het bestuur houdt zich beperkt bezig met visieontwikkeling waarin kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming een plaats hebben en/of betreft de visie soms bij het handelen. Op sommige beleidsterreinen zijn er ambities, veelal gebaseerd op urgentie. Visie(ontwikkeling) wordt snel ervaren als papieren ballast.	Het bestuur houdt zich actief bezig met visieontwikkeling waarin kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming een plaats hebben en laat deze leidend zijn bij het handelen. Vanuit visie zijn ambities opgesteld. Visie(ontwikkeling) wordt ervaren als een zinvol houvast te midden van alle dynamiek.
<b>1.2 Het bestuur zorgt voor een ambitieuze visie die concreet wordt gemaakt in operationele (jaar)plannen en geeft daarin ruimte aan de professionele ruimte van de leerkracht.</b>	Het bestuur heeft geen ambitieuze visie die concreet is gemaakt in jaar- of actieplannen. De totstandkoming en realisatie van het schoolplan is in verregaande mate het werk van de schoolleider/bestuur. Het team wordt niet of nauwelijks betrokken bij visievorming.	Het bestuur heeft een visie opgesteld die incidenteel of thematisch in actieplannen wordt opgesteld. Er is geen integrale vertaling van de visie naar operationeel niveau. Bij de totstandkoming en realisatie van het schoolplan wordt het team in beperkte mate betrokken. Het team is actief in de uitvoering van de plannen.	Het bestuur heeft een ambitieuze visie opgesteld die integraal is vertaald in een jaar- of actieplan. Bij de totstandkoming en realisatie van het schoolplan wordt het team volop betrokken. Eigenaarschap van het de professional wordt verwacht, gestimuleerd en benaderd vanuit het concept van de lerende organisatie.

Het bestuur zorgt ervoor dat in de hele organisatie aantoonbaar wordt samengewerkt aan de realisatie van de onderwijsvisie, en verantwoordt zich daarover. De onderwijsvisie is uitgewerkt in kwaliteitsdoelen en de kwaliteitszorg in zodanig ingericht dat de voortgang ten aanzien van deze doelen meetbaar, merkbaar en zichtbaar vastgesteld kan worden.

Onderwerp	Kwaliteitskenmerken niveau 1	Kwaliteitskenmerk niveau 2	Kwaliteitskenmerk niveau 3
-----------	------------------------------	----------------------------	----------------------------

<sup>1</sup> De vragenlijst is een eigen bewerking van een vragenlijst die in bezit is van Vereniging Gereformeerd Schoolonderwijs (VGS). Deze bewerking is in samenwerking met VGS tot stand gekomen en met toestemming van VGS opgenomen in dit onderzoek.

<b>1.3 Het bestuur faciliteert en stimuleert samenwerking in de organisatie bij de realisatie van de onderwijsvisie en legt daarover verantwoording af.</b>	Het bestuur faciliteert en stimuleert de samenwerking in de organisatie bij de realisatie van de onderwijs visie niet of nauwelijks. Er zijn geen of voldoende meetbare doelen opgesteld waardoor er de verantwoording onvolledig en/of te beperkt is. De bestuurlijke kwaliteitscyclus vertoont geen of onvoldoende samenhang.	Het bestuur faciliteert en stimuleert de samenwerking in de organisatie bij de realisatie van de onderwijs visie beperkt en/of niet structureel. De kwaliteitsdoelen zijn onvoldoende meetbaar gemaakt waardoor er de verantwoording ten dele mogelijk is. De bestuurlijke kwaliteitscyclus vertoont op onderdelen (niet integraal) samenhang.	Het bestuur faciliteert en stimuleert de samenwerking in de organisatie bij de realisatie van de onderwijs visie pro-actief. De realisatie van de doelen wordt gemeten, en inzichtelijk gemaakt bij de verantwoording, zodat er een duidelijk beeld is t.a.v. de voortgang. De bestuurlijke kwaliteitscyclus vertoont een logische samenhang wordt benut bij de evaluatie en bijstelling van de doelen.
<b>1.4 Het bestuur realiseert de kwaliteitsdoelen in een adequaat systeem van kwaliteitszorg door te monitoren en waar nodig bij te stellen.</b>	Het bestuur opereert niet of nauwelijks vanuit een adequaat systeem van kwaliteitszorg waardoor er niet of beperkt cyclisch aan de kwaliteitsverbetering wordt gewerkt.	Het bestuur opereert deels vanuit een adequaat systeem van kwaliteitszorg waardoor er incidenteel of fragmentarisch aan de kwaliteitsverbetering wordt gewerkt.	Het bestuur opereert integraal vanuit een adequaat systeem van kwaliteitszorg waardoor er op systemische manier actief en beredeneert aan de kwaliteitsverbetering wordt gewerkt.

Het bestuur zorgt ervoor dat de visie op onderwijs tot stand komt in dialoog met het intern toezicht, medezeggenschapsorganen, de schoolleiding, medewerkers en andere belanghebbenden binnen en buiten de organisatie. Dit gebeurt op zo'n manier dat de visie herkenbaar is en op brede steun en draagvlak kan rekenen binnen de onderwijsorganisatie.

Onderwerp	Kwaliteitskenmerken niveau 1	Kwaliteitskenmerk niveau 2	Kwaliteitskenmerk niveau 3
<b>1.5 Het bestuur zorgt ervoor dat de onderwijsvisie tot stand komt in dialoog met de belanghebbenden.</b>	Het bestuur betreft belanghebbenden zoals het team niet bij de totstandkoming van de onderwijsvisie.	Het bestuur betreft belanghebbenden zoals het team gedeeltelijk / af en toe bij de totstandkoming van de onderwijsvisie.	Het bestuur betreft belanghebbenden zoals het team intensief en structureel bij de totstandkoming van de onderwijsvisie.

Het bestuur hanteert de vastgelegde onderwijsvisie als leidend bij de strategische keuzes en realisatie op het gebied van het financieel management, strategisch personeelsbeleid, huisvesting en andere aspecten van de bedrijfsvoering.

Onderwerp	Kwaliteitskenmerken niveau 1	Kwaliteitskenmerk niveau 2	Kwaliteitskenmerk niveau 3
<b>1.6 Het bestuur laat de onderwijsvisie leidend zijn bij strategische keuzes op andere domeinen.</b>	Het bestuur laat de onderwijsvisie niet of nauwelijks leidend zijn bij strategische keuzes op andere domeinen.	Het bestuur laat de onderwijsvisie af en toe (niet structureel) leidend zijn bij strategische keuzes op andere domeinen.	Het bestuur laat de onderwijsvisie structureel en cyclisch leidend zijn bij strategische keuzes op andere domeinen.

Het bestuur en het intern toezicht bespreken regelmatig ontwikkelingen ten aanzien van onderwijskwaliteit en de voortgang ten aanzien van het realiseren van de onderwijsvisie.			
Onderwerp	Kwaliteitskenmerken niveau 1	Kwaliteitskenmerk niveau 2	Kwaliteitskenmerk niveau 3
<b>1.7 Toezicht en bestuur bespreken ontwikkelingen t.a.v. onderwijskwaliteit</b>	Toezicht en bestuur bespreken niet of nauwelijks ontwikkelingen t.a.v. de onderwijskwaliteit.	Toezicht en bestuur bespreken incidenteel ontwikkelingen t.a.v. de onderwijskwaliteit.	Toezicht en bestuur bespreken regelmatig/cyclisch de ontwikkelingen t.a.v. de onderwijskwaliteit.

#### *In verbinding met de maatschappelijke context*

Besturen werken constructief samen in samenwerkingsverbanden passend onderwijs, waarbij het belang van de kinderen voorop staat.			
Onderwerp	Kwaliteitskenmerken niveau 1	Kwaliteitskenmerk niveau 2	Kwaliteitskenmerk niveau 3
<b>2.1 Het bestuur werkt constructief samen binnen passend onderwijs en neemt haar verantwoordelijkheid m.b.t. de zorgplicht.</b>	Het bestuur werkt niet of beperkt constructief samen binnen passend onderwijs en neemt geen of geringe verantwoordelijkheid m.b.t. de zorgplicht.	Het bestuur werkt incidenteel constructief samen binnen passend onderwijs voornamelijk als er sprake is van urgentie en als de school er zelf niet meer uit komt.	Het bestuur werkt constructief samen binnen passend onderwijs en neemt (pro-)actief deel. Het bestuur neemt verantwoordelijkheid m.b.t. de zorgplicht.

Het bestuur ontwikkelt een visie op het betrekken van interne en externe belanghebbenden en geeft hier invulling aan. Belanghebbenden worden actief uitgenodigd om mee te denken over de manier waarop zij betrokken willen zijn bij onderwijsorganisatie.			
Onderwerp	Kwaliteitskenmerken niveau 1	Kwaliteitskenmerk niveau 2	Kwaliteitskenmerk niveau 3
<b>2.2 Het bestuur werkt vanuit visie samen met belanghebbenden.</b>	Het bestuur heeft geen visie op het samenwerken met interne en externe belanghebbenden. Samenwerking is er niet of minimaal.	Het bestuur werkt samen op basis van gewoonte en/of 'wat werkt'. Er is geen (beschreven) visie. Vanuit incidentele peilingen wordt gekeken of de samenwerking beantwoordt aan wat wenselijk is.	Het bestuur werkt actief samen met interne en externe belanghebbenden op basis van visie en maakt de samenwerking expliciet bespreekbaar.
<b>2.3 Het bestuur stelt zich proactief op in het betrekken van belanghebbenden om haar taak te verrijken.</b>	Het bestuur is passief in het betrekken van belanghebbenden bij de uitvoering van haar taak. Zij stelt zich niet of beperkt open op naar belanghebbenden.	Het bestuur is incidenteel actief in het betrekken van belanghebbenden bij de uitvoering van haar taak. Zij betreft belanghebbenden voornamelijk bij haar taak als het gaat om praktische inzet.	Het bestuur is proactief in het betrekken van belanghebbenden bij de uitvoering van haar taak. Zij betreft belanghebbenden bij zowel inhoudelijke als praktische kanten van haar taak en stimuleert en waardeert gevraagde en ongevraagde inbreng.



Het realiseren van de maatschappelijke opgave vraagt om intensieve samenwerking van besturen in het primair onderwijs onderling en met andere relevante partijen. Het bestuur neemt zijn verantwoordelijkheid bij het gezamenlijk oplossen van vraagstukken.

Onderwerp	Kwaliteitskenmerken niveau 1	Kwaliteitskenmerk niveau 2	Kwaliteitskenmerk niveau 3
<b>2.4 Het bestuur werkt intensief samen met andere partijen.</b>	Het bestuur werkt niet of nauwelijks samen met andere partijen om gezamenlijke vraagstukken op te lossen.	Het bestuur werkt beperkt samen met andere partijen (vooral van eigen signatuur) om gezamenlijke vraagstukken op te lossen.	Het bestuur werkt actief samen met een breed palet aan partijen om gezamenlijke vraagstukken op te lossen.

Besturen hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een kwalitatief hoogstaand en zo divers mogelijk onderwijsaanbod. Vanuit die verantwoordelijkheid pakken zij vraagstukken in hun omgeving gezamenlijk op.

Onderwerp	Kwaliteitskenmerken niveau 1	Kwaliteitskenmerk niveau 2	Kwaliteitskenmerk niveau 3
<b>2.5 Het bestuur pakt vraagstukken in de omgeving gezamenlijk met andere besturen op.</b>	Het bestuur pakt vraagstukken in de omgeving niet of beperkt met andere besturen op.	Het bestuur pakt vraagstukken in de omgeving af en toe met andere besturen op. Er wordt op incidentniveau iets opgezet.	Het bestuur pakt vraagstukken in de omgeving op vanuit een actief participerende houding en structureel onderhoudende deelname aan lokale/regionale netwerken.

Het bestuur is verantwoordelijk voor de toegankelijkheid van onderwijs voor alle kinderen. Het werkt actief aan het wegnemen van belemmeringen en het bevorderen van kansgelijkheid en is transparant over de wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven.

Onderwerp	Kwaliteitskenmerken niveau 1	Kwaliteitskenmerk niveau 2	Kwaliteitskenmerk niveau 3
<b>2.6 Het bestuur stelt zich actief op in het bevorderen van kansgelijkheid en is transparant over de wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven.</b>	Het bestuur stelt zich niet of nauwelijks actief op in het bevorderen van kansgelijkheid en er geen of onvoldoende inzicht gegeven in de manier waarop hier mee wordt omgegaan.	Het bestuur werkt veelal curatief aan het bevorderen van kansgelijkheid en geeft achteraf (in beperkte mate) inzicht gegeven in de manier waarop hier mee wordt omgegaan.	Het bestuur werkt vanuit visie/beleid aan het bevorderen van kansgelijkheid en er wordt structureel inzicht gegeven in de manier waarop hier mee wordt omgegaan.

### Professionalisering

Het bestuur bevordert een professionele cultuur binnen de organisatie gericht op voortdurende professionalisering en onderlinge samenwerking. Een cultuur waarin professionals gestimuleerd worden om het eigen en elkaars professionele handelen steeds te verbeteren.

Onderwerp	Kwaliteitskenmerk en niveau 1	Kwaliteitskenmerk niveau 2	Kwaliteitskenmerk niveau 3
<b>2.7 Het bestuur</b>	Het bestuur zorgt niet of nauwelijks of	Het bestuur zorgt in beperkte mate voor een	Het bestuur zorgt structureel en actief voor

<b>zorgt voor een professionele cultuur binnen de school.</b>	de professionele cultuur wordt bevorderd en of er professionaliseringsactiviteiten plaatsvinden.	professionele cultuur. Het bestuur zorgt voor professionaliseringsactiviteiten, maar deze zijn niet structureel. Er is bewustwording van de school als lerende organisatie.	een professionele cultuur. Het bestuur zorgt voor structurele professionaliseringsactiviteiten die bewust worden ingezet. Er wordt vanuit een duidelijke visie op de school als lerende organisatie gedacht en gehandeld.
---	--	---	---

Het bestuur zorgt ervoor dat medewerkers zich professioneel ontwikkelen in relatie tot de onderwijsvisie en de strategische doelstellingen van de organisatie.

Onderwerp	Kwaliteitskenmerken niveau 1	Kwaliteitskenmerk niveau 2	Kwaliteitskenmerk niveau 3
<b>2.8 Het bestuur stimuleert en faciliteert de professionele ontwikkeling van de medewerkers i.r.t. het strategisch personeelsbeleid.</b>	Het bestuur stimuleert en faciliteert niet of nauwelijks de professionele ontwikkeling van de medewerkers in relatie met de visie op onderwijs van de organisatie en de realisatie van de 'grote' doelen van de organisatie.	Het bestuur stimuleert en faciliteert incidenteel (voornamelijk niet bewust) de professionele ontwikkeling van de medewerkers in relatie met de visie op onderwijs van de organisatie en de realisatie van de 'grote' doelen van de organisatie.	Het bestuur stimuleert en faciliteert actief en structureel de professionele ontwikkeling van de medewerkers in relatie met de visie op onderwijs van de organisatie en de realisatie van de 'grote' doelen van de organisatie.

Het bestuur zet zich in voor het goed functioneren en de doorlopende professionalisering van de medezeggenschapsorganen en stimuleert de betrokkenheid van ouders en personeel bij de school.

Onderwerp	Kwaliteitskenmerken niveau 1	Kwaliteitskenmerk niveau 2	Kwaliteitskenmerk niveau 3
<b>2.9 Het bestuur zet zich in voor een goed functioneren van het medezeggenschapsorgaan.</b>	Het bestuur zet zich niet of nauwelijks in voor het goed functioneren en de doorlopende professionalisering van het medezeggenschapsorgaan.	Het bestuur zet zich soms en niet bewust voor het goed functioneren en de doorlopende professionalisering van het medezeggenschapsorgaan.	Het bestuur zet zich structureel en actief in voor het goed functioneren en de doorlopende professionalisering van het medezeggenschapsorgaan.
<b>2.10 Het bestuur stimuleert betrokkenheid van ouders en personeel bij de school.</b>	Het bestuur stimuleert niet of zeer beperkt de betrokkenheid van ouders en personeel bij de school.	Het bestuur stimuleert incidenteel de betrokkenheid van ouders en personeel bij de school.	Het bestuur stimuleert actief en regelmatig de betrokkenheid van ouders en personeel bij de school.

Het bestuur en het intern toezicht inventariseren jaarlijks hun professionaliseringsbehoefte, en leggen afspraken hierover vast.

Onderwerp	Kwaliteitskenmerken niveau 1	Kwaliteitskenmerk niveau 2	Kwaliteitskenmerk niveau 3
<b>2.11 Professionaliseringsbehoefte</b>	Het bestuur en intern toezicht inventariseren niet of nauwelijks hun professionaliseringsbehoefte	Het bestuur en intern toezicht inventariseren incidenteel hun professionaliseringsbehoefte	Het bestuur en intern toezicht inventariseren consequent hun

<b>van bestuur en toezicht wordt vastgelegd.</b>	en. Afspraken hierover worden niet of nauwelijks vastgelegd.	en. Afspraken hierover worden incidenteel vastgelegd.	professionalisering s-behoeften. Afspraken hierover worden vastgelegd en nageleefd.
--	--	---	---

Het intern toezicht is verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn eigen functioneren. Het intern toezicht evalueert periodiek zijn functioneren als collectief en dat van de individuele leden, het samenspel met het bestuur en eventueel het samenspel met andere belanghebbenden, zoals de (G)MR. Periodiek (eens in de drie jaar) gebeurt deze evaluatie van het intern toezicht onder leiding van een onafhankelijke partij. Het intern toezicht bespreekt de conclusies hiervan met het bestuur en geeft hieraan uitvoering.

Onderwerp	Kwaliteitskenmerken niveau 1	Kwaliteitskenmerk niveau 2	Kwaliteitskenmerk niveau 3
<b>2.12 Intern toezicht evalueert het eigen handelen.</b>	Het intern toezicht evalueert niet of nauwelijks het eigen functioneren, collectief nog individueel. Samenspel met bestuur en andere belanghebbenden wordt niet onderzocht. Ook is er geen periodieke evaluatie onder leiding van een externe partij.	Het intern toezicht evalueert incidenteel het eigen functioneren, waarbij zowel het collectief als individueel geëvalueerd wordt. Het samenspel met bestuur en andere belanghebbenden wordt daarbij spontaan betrokken. Er zijn nog geen plannen voor evaluatie onder leiding van een externe partij.	Het intern toezicht evalueert structureel (minimaal jaarlijks) het eigen functioneren, waarbij zowel het collectief als individueel geëvalueerd wordt. Het samenspel met bestuur en andere belanghebbenden wordt daarbij structureel betrokken. Evaluatie onder leiding van een externe partij vindt minimaal eens per drie jaar plaats. De conclusies worden met bestuur gedeeld.

Het bestuur en het intern toezicht evalueren regelmatig het functioneren van het bestuur. Hierbij is zowel aandacht voor de resultaten als voor ontwikkeling van competenties in relatie tot toekomstige opgaven. Onderdeel daarvan is dat het bestuur periodiek (eens in de vier jaar) deelneemt aan collegiale bestuurlijke visitatie. Hierbij worden waar nodig relevante belanghebbenden betrokken.

Onderwerp	Kwaliteitskenmerken niveau 1	Kwaliteitskenmerk niveau 2	Kwaliteitskenmerk niveau 3
<b>2.13 Bestuur en toezicht evalueren regelmatig het functioneren van het bestuur.</b>	Bestuur en intern toezicht evalueren niet of nauwelijks het functioneren van het bestuur. Er is daarbij niet of nauwelijks aandacht voor resultaten als competenties. Plannen voor het meedoen aan een collegiale bestuurlijke visitatie zijn er niet. Relevante belanghebbenden worden niet betrokken bij de evaluatie.	Bestuur en intern toezicht evalueren incidenteel het functioneren van het bestuur. Er is daarbij incidenteel aandacht voor resultaten als competenties. Er zijn (nog) geen vaste plannen voor het meedoen aan een collegiale bestuurlijke visitatie. Relevante belanghebbenden worden incidenteel betrokken.	Bestuur en intern toezicht evalueren structureel het functioneren van het bestuur. Er is daarbij aandacht voor resultaten als competenties. Er zijn plannen voor het meedoen aan een collegiale bestuurlijke visitatie. Relevante belanghebbenden worden daarbij regelmatig betrokken.

**Integer en transparant**

Het bestuur zorgt ervoor dat periodiek in de organisatie het gesprek wordt gevoerd over integer, professioneel en ethisch verantwoord handelen, en heeft hier zelf een actieve rol in. Ook het intern toezicht is hierbij betrokken. De uitkomsten van dit gesprek worden waar nodig verwerkt in de integriteitscode. Bestuuren intern toezicht zijn hierop aanspreekbaar.

Onderwerp	Kwaliteitskenmerken niveau 1	Kwaliteitskenmerk niveau 2	Kwaliteitskenmerk niveau 3
<b>3.1 Het bestuur zorgt actief voor het gesprek over integer, professioneel en ethisch verantwoord handelen.</b>	Het bestuur stimuleert niet of nauwelijks het gesprek over integer, professioneel en ethisch verantwoord handelen en heeft hier zelf ook geen actieve rol in. Intern toezicht wordt hier niet of nauwelijks bij betrokken. Er is geen 'actieve' integriteitscode. Bestuur en toezicht zijn hier dan ook niet op aanspreekbaar.	Het bestuur stimuleert incidenteel het gesprek over integer, professioneel en ethisch verantwoord handelen. Zij heeft hier zelf incidenteel een bewuste rol in. Intern toezicht wordt hier dan 'spontaan' bij betrokken. Er is een integriteitscode of plannen daarvoor. Bestuur en toezicht zijn zo nodig aanspreekbaar hierop.	Het bestuur stimuleert structureel het gesprek over integer, professioneel en ethisch verantwoord handelen en heeft hier zelf een actieve rol in. Intern toezicht wordt hierbij logischerwijze betrokken. Er is een 'actieve' integriteitscode. Bestuur en toezicht zijn hierop aanspreekbaar.

Het bestuur en het intern toezicht spreken periodiek over de (schijnbare) belangen die hun leden uit hoofde van (neven)functies of persoonlijk hebben, maken afspraken over de omgang hiermee en leggen dit vast. Er is in ieder geval sprake van ongewenste belangenverstrengeling van bestuurders of intern toezichthouders met andere intern toezichthouders, andere bestuurders of leden van het management die rechtstreeks onder het bestuur vallen bij:

- Familiaire dan wel daarmee vergelijkbare relaties;
- Zakelijke relaties.

Onderwerp	Kwaliteitskenmerken niveau 1	Kwaliteitskenmerk niveau 2	Kwaliteitskenmerk niveau 3
<b>3.2 Er zijn afspraken over belangenverstrengeling</b>	Er is geen beleid op het omgaan met belangenverstrengeling. g. Familiaire en zakelijke relaties die integer handelen zouden kunnen belemmeren, worden onbesproken en toegestaan.	Er zijn minimale (mondellinge of schriftelijke) afspraken over hoe om te gaan met familiale en zakelijke relaties die integer handelen zouden kunnen belemmeren. Op basis van hiervan worden relaties al dan niet toegestaan, praktische risico's worden hierbij gewogen.	Er is consequent beleid op het gebied van belangenverstrengeling. Er zijn afspraken over hoe om te gaan met familiale en zakelijke relaties die integer handelen zouden kunnen belemmeren. Duidelijk is wat wel en niet toegestaan is.

Een intern toezichthouder meldt een (potentieel en/of schijnbaar) tegenstrijdig belang aan de voorzitter van het intern toezicht en zijn collega-leden en verschaft alle relevante informatie. Hieronder valt in ieder geval het door een intern toezichthouder aanvaarden van een hoofd- of nevenfunctie, al dan niet betaald. Het intern toezicht beslist of sprake is van een tegenstrijdig belang en hoe daarmee wordt omgegaan en maakt melding van deze belangenafweging en de uitkomst in het jaarverslag.

Onderwerp	Kwaliteitskenmerken niveau 1	Kwaliteitskenmerk niveau 2	Kwaliteitskenmerk niveau 3

<b>3.3 Tegenstrijdige belangen intern toezicht worden gemeld en belangenafweging wordt gemaakt.</b>	Mogelijke individuele tegenstrijdige belangen worden niet of pas achteraf gemeld aan de overige leden van het intern toezicht, waaronder de hoofd- en nevenfuncties. Intern toezicht maakt niet of niet tijdig een belangenafweging. Uitkomst wordt niet vermeld in het jaarverslag van intern toezicht.	Mogelijke individuele tegenstrijdige belangen worden incidenteel of spontaan gemeld aan voorzitter of overige leden van het intern toezicht, waaronder de hoofd- en nevenfuncties. Intern toezicht maakt op basis van praktische risico's een belangenafweging. Uitkomst wordt summier vermeld in het jaarverslag van intern toezicht.	Mogelijke individuele tegenstrijdige belangen worden altijd gemeld aan de voorzitter en de overige leden van het intern toezicht, waaronder de hoofd- en nevenfuncties. Intern toezicht maakt daarbij altijd een belangenafweging. Uitkomst wordt vermeld in het jaarverslag van intern toezicht.
---	--	--	---

Het bestuur hanteert de vastgelegde onderwijsvisie als leidend bij de strategische keuzes en realisatie op het gebied van het financieel management, strategisch personeelsbeleid, huisvesting en andere aspecten van de bedrijfsvoering.

Onderwerp	Kwaliteitskenmerken niveau 1	Kwaliteitskenmerk toezicht niveau 2	Kwaliteitskenmerk niveau 3
<b>3.4 Het bestuur laat de onderwijsvisie leidend zijn bij strategische keuzes op andere domeinen.</b>	Het bestuur laat de onderwijsvisie niet of nauwelijks leidend zijn bij strategische keuzes op andere domeinen.	Het bestuur laat de onderwijsvisie af en toe (niet structureel) leidend zijn bij strategische keuzes op andere domeinen.	Het bestuur laat de onderwijsvisie structureel en cyclisch leidend zijn bij strategische keuzes op andere domeinen.

Het bestuur laat zien hoe de bestuurlijke inrichting, waaronder de checks and balances, van de organisatie is vormgegeven en specifiek de verantwoordelijkheden tussen intern toezicht, bestuur, schoolleiding en medezeggenschap. Het bestuur laat zien hoe de medezeggenschap in de organisatie functioneert.

Onderwerp	Kwaliteitskenmerken niveau 1	Kwaliteitskenmerk niveau 2	Kwaliteitskenmerk niveau 3
<b>3.5 De bestuurlijke inrichting is duidelijk vormgegeven.</b>	Het bestuur maakt niet of onvoldoende duidelijk hoe de bestuurlijke inrichting is vormgegeven en hoe er invulling wordt gegeven aan de verantwoordelijkheidsverdeling zoals die binnen de bestuurlijke driehoek is geregeld.	Het bestuur maakt incidenteel en wanneer er naar wordt gevraagd duidelijk hoe de bestuurlijke inrichting van de organisatie is vormgegeven en hoe de verantwoordelijkheidsverdeling zoals die binnen de bestuurlijke driehoek is geregeld.	Het bestuur maakt structureel (zowel mondeling als schriftelijk) en actief duidelijk hoe de bestuurlijke inrichting van de organisatie is vormgegeven en hoe de verantwoordelijkheidsverdeling binnen de bestuurlijke driehoek is geregeld.

Om de onafhankelijkheid van het intern toezicht te bevorderen bestaat het intern toezicht uit minimaal één lid dat geen kind heeft dat op een school zit die tot het bestuur behoort.

Onderwerp	Kwaliteitskenmerken niveau 1	Kwaliteitskenmerk niveau 2	Kwaliteitskenmerk niveau 3
-----------	------------------------------	----------------------------	----------------------------

<b>3.6 Minimaal één lid van het toezichthoudend orgaan is onafhankelijk.</b>	Er is geen lid van het intern toezicht dat onafhankelijk is en geen kind op school van het bestuur heeft. Alle toezichthouders bestaan uit ouders die kinderen op school hebben.	Er zijn leden van het intern toezicht die geen kinderen (meer) op de school van het bestuur hebben. Deze situatie is zo gegroeid, maar niet op basis van actief beleid van het bestuur.	Er is minimaal één lid van het toezichthoudend orgaan dat geen kinderen op school heeft (gehad). Het intern toezicht benoemt bewust een onafhankelijke toezichthouder.
--	--	---	--

Het intern toezicht geeft in het jaarverslag aan op welke wijze er vorm en invulling is gegeven aan het gehouden toezicht.			
<b>Onderwerp</b>	<b>Kwaliteitskenmerken niveau 1</b>	<b>Kwaliteitskenmerk niveau 2</b>	<b>Kwaliteitskenmerk niveau 3</b>
<b>3.7 Verantwoording over gehouden toezicht is voldoende.</b>	Het intern toezicht geeft summier en alleen formeel in het jaarverslag aan op welke wijze er vorm en invulling is gegeven aan het gehouden toezicht.	Het intern toezicht geeft voldoende in het jaarverslag aan op welke wijze er vorm en invulling is gegeven aan het gehouden toezicht. Hierbij is uitgebreidere aandacht thema's die van belang zijn voor toezicht.	Het intern toezicht geeft uitgebreid en structureel in het jaarverslag aan op welke wijze er vorm en invulling is gegeven aan het gehouden toezicht. Hierbij is uitgebreide aandacht voor thema's die van belang zijn voor toezicht.

Bijlage 4: Codeboom

<b>Identiteit</b>	-Identiteitsverlies -Identiteitsversterking -Driehoeksverhouding: kerk, gezin en school
<b>Goed bestuur</b>	-Duurzaamheid van het bestuur -Code goed bestuur -Bestuursstructuur -Wet- en regelgeving
<b>Autonomie</b>	-Autonomiebeleving -Autonomieverlies -Kleinschaligheid
<b>Marktpositie</b>	-Financiële middelen -Omgevingsfactoren