

Zicht op ruimte

naar aangrijpingspunten voor geïntegreerd toezicht in het primair onderwijs

Verkenning uitgevoerd in opdracht van de Inspectie van het Onderwijs

Renée van Schoonhoven
Eva Voncken

Actis Advies, Rotterdam

Inhoudsopgave

Samenvatting

1. Inleiding
 - 1.1 Introductie en leeswijzer
 - 1.2 Achtergrond
 - 1.3 Kernbegrippen
 - 1.4 Verbanden

2. Onderzoeksvragen en opzet
 - 2.1 Probleemstelling en deelvragen
 - 2.2 Opzet van het onderzoek

3. Bestuur, beleid en geïntegreerd toezicht
 - 3.1 Basisgegevens
 - 3.2 Bestuursstructuur
 - 3.3 Financiën en kwaliteit
 - 3.4 Bestuurscultuur
 - 3.5 Horizontale verantwoording
 - 3.6 Geïntegreerd toezicht

4. Perspectief
 - 4.1 Selectie en uitvoering van de gevalsstudies
 - 4.2 Gevalsstudies: bestuur, beleid en verantwoording
 - 4.3 Gevalsstudies: opvattingen over geïntegreerd toezicht

5. Aangrijpingspunten voor geïntegreerd toezicht
 - 5.1 Ronde tafel met pilotbesturen
 - 5.2 Ronde tafel met extern toezichthouders
 - 5.3 Aangrijpingspunten

6. Conclusies

Bijlagen:

- I. Gebruikte afkortingen
- II. Geraadpleegde literatuur
- III. Vragenlijst
- IV. Gevalsstudies: gespreksleidraad
- V. Gevalsstudies: organisatiestructuren

Samenvatting

Aanleiding, doel en opzet

In deze verkenning heeft de vraag centraal gestaan tot welke bestuurlijke ontwikkelingen de invoering van de lumpsum bekostiging in het primair onderwijs leidt en welke aangrijpingspunten dit genereert voor de ontwikkeling van een meer geïntegreerd toezicht.

Vanuit drie perspectieven is er reden om de stand van zaken te verkennen op het terrein van de kwaliteit van bestuur en beleid in het primair onderwijs. Ten eerste is er de wens, onder meer geuit door de Tweede Kamer, om zicht te krijgen hoe schoolbesturen die meer dan één school in beheer hebben, omgaan met hun financieel beleid en hoe zij dit afstemmen op het kwaliteitsbeleid¹ voor de onder hen ressorterende scholen. Ten tweede wordt door drie belangrijke externe toezichthouders (Auditdienst, Cfi en de Inspectie) samen gewerkt aan de realisatie van geïntegreerd toezicht met het oog op enerzijds effectiviteitsverhoging van het toezicht en anderzijds het beperken van de toezichtslast voor schoolbesturen. Ten derde is in het kader van de ontwikkeling van 'governance' de vraag relevant hoe het externe toezicht in de nabije toekomst kan worden ingevuld.

Tegen deze achtergrond heeft de Inspectie in het najaar van 2005 een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de relatie tussen financieel beleid, onderwijskwaliteit en schoolverbetering (kwaliteitsverbetering van het onderwijs) bij de introductie van lumpsum bekostiging bij schoolbesturen in het primair onderwijs (PO).

Doel van de verkenning is enerzijds zicht te bieden op de vraag hoe de inrichting van bestuur en management en het toezicht op het financiële beleid zich ontwikkelt bij (de introductie van) lumpsum bekostiging. Anderzijds gaat het er om een basis te genereren voor de ontwikkeling van en het debat over een geïntegreerd toezichtkader in het PO aan de hand van opvattingen en ervaringen van schoolbesturen in deze sector.

Deze verkenning is uitgevoerd aan de hand van een enquête en gevalsstudies bij de besturen die in pilotgroepen, onder coördinatie van het Projectbureau Lumpsum, in staat zijn gesteld om zich gericht voor te bereiden op de nieuwe bekostigingssystematiek. Daarnaast zijn ronde tafel bijeenkomsten met zowel de pilotbesturen als met externe toezichthouders georganiseerd.

De uitgevoerde studie is met nadruk verkennend van aard. Gekozen is voor een benadering, waarin scholen en besturen die al bekend zijn met het onderwerp van onderzoek zijn bevroegd. Dat betekent dat de verkenning is gebaseerd op een in meerdere opzichten 'selecte' groep schoolbesturen. De conclusies uit dit onderzoek zijn om die reden niet zonder meer van toepassing op alle scholen en besturen die in de nabije toekomst met het nieuwe bekostigingssysteem te maken krijgen.

Het onderzoek strekt zich uit over zowel éénpitters als meerpitters. De onderzoeksvragen die specifiek gaan over beleid in een bovenscholse context, zijn enkel toegepast bij meerpitsbesturen.

¹ Met 'kwaliteitsbeleid' wordt in deze rapportage bedoeld het beleid van het schoolbestuur ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs, de onderwijskwaliteit

De bevindingen²

De bestuursstructuur in het primair onderwijs is volop in beweging

- Onder de schoolbesturen die zijn onderzocht, komt bij de éénpitters het klassieke bestuursmodel relatief vaak voor en bij de meerpitters het raad van beheer - en raad van toezicht model. Het raad van toezichtmodel is in opkomst. Daar waar wordt gewerkt met het raad van beheer – of het raad van toezicht model, is dat nog maar zeer recent het geval.
- De ontwikkeling richting professioneler bestuursmodellen leidt tot de nodige aanpassingen van posities en de daarbij behorende bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden. Voor zowel bestuursleden als managers is het nog vaak 'wennen'. Ook laat één en ander de positie van de schoolleider niet ongemoeid: bijvoorbeeld als gekozen wordt voor een positionering als integraal schoolleider of als onderwijskundig manager.
- De invloed van de (bovenschools) manager ten aanzien van beleids-aangelegenheden wordt als groot ingeschat, zeker daar waar het gaat om financiële en beheersmatige zaken. Daar waar het het kwaliteitsbeleid en het schoolplan betreft, wordt bij meerpitters de invloed van de schoolleider als substantiëler aangemerkt dan die van het bovenschools management.
- Bij meerpitters wordt de invloed van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) op het financieel beleid meestal als groter ingeschat dan die van de medezeggenschapsraden (MR-en). Ten aanzien van kwaliteitsbeleid en het schoolplan wordt juist de invloed van de MR-en als groter ingeschat dan die van de GMR.
- Horizontale verantwoording van beleid en bestuur naar actoren die buiten de schoolorganisatie zijn gepositioneerd, staat bij de onderzochte schoolbesturen nog in de kinderschoenen. Men verantwoordt zich naar actoren die binnen de schoolorganisatie zijn gelegen ((G)MR, ouders, personeel) en nog niet zozeer aan externe stakeholders (gemeente, welzijnsorganisaties, jeugdzorg, omwonenden, enzovoorts). De verantwoording heeft verder vooralsnog een informerend karakter: er wordt gebruikt gemaakt van jaarverslagen, websites, nieuwsbrieven. Externe actoren worden nog niet actief gevraagd te reflecteren op gevoerd beleid of beleidsvoornemens.

Het financieel beleid beweegt mee

- De zeggenschap over het financieel beleid gaat mee in deze beweging. Daar waar een raad van toezicht model de realiteit is, wordt het financieel beleid bepaald door de raad van bestuur. In die gevallen dat (nog) sprake is van een raad van beheer – of een klassiek bestuursmodel, wordt het financieel beleid bepaald door het schoolbestuur.
- De schoolleider bij de éénpitter en het bovenschools management bij de meerpitters spelen een belangrijke rol bij de totstandkoming van het financieel beleid.
- De mate waarin bij meerpitters de schoolleiders worden betrokken bij de totstandkoming van het financieel beleid is mede afhankelijk van de rol van de schoolleider. Daar waar de schoolleider op het 'integrale' spoor zit, wordt hij of zij door het bovenschools management nauw betrokken bij de beleidsvoorbereiding. Zit de schoolleider meer op het 'onderwijskundig' spoor, dan lijkt de betrokkenheid bij de beleidsvoorbereiding minder aan de orde te zijn.

² Met de term 'schoolleider' wordt in het navolgende bedoeld: de persoon die in de dagelijkse praktijk verantwoordelijk is voor de organisatie van de school. 'Bovenschools managers' zijn verantwoordelijk voor het aansturen van de schoolleiders die werkzaam zijn op de scholen die onder het schoolbestuur in kwestie vallen. Zie voor de begripsomschrijvingen ook hoofdstuk 1 van de rapportage.

- De (G)MR wordt betrokken bij de beleidsvorming nadat schoolleider(s) en bovenschools management de voorbereidingen hebben afgerond en een voorstel voor het bestuur (dan wel Raad van Toezicht) op tafel ligt.

De lumpsum als accelerator van bestuurlijke professionalisering

- De lumpsum als zodanig bepaalt bij de onderzochte besturen niet de keuze van een bepaald bestuursmodel en/of de rol van de schoolleider. Wel versnelt het de financiële bewustwording in en rondom de schoolorganisatie en daarmee indirect de gespreksvoering over een heldere verdeling van taken en bevoegdheden. Schoolleiders bij meerpitters vragen bijvoorbeeld om een duidelijker interne verantwoording van de keuzen die op bovenschools niveau worden gemaakt.
- Ten aanzien van de medezeggenschap verwacht men dat van de aanpassing van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 en de invoering van de nieuwe Wet medezeggenschap scholen, een versterking kan uitgaan van de positie van met name de GMR.

Relatie financieel beleid – kwaliteitsbeleid: de volgende stap

- Het financieel beleid staat op dit moment nog in het teken van de beheersmatige aspecten die samenhangen met de aanstaande invoering van de lumpsum. De aandacht gaat in eerste aanleg uit naar het duidelijk krijgen van de financiële (uitgangs-)positie per 1 augustus 2006. Men verwacht overigens wel dat de duidelijkheid ten aanzien van de financiële situatie per 1 augustus aanstaande zál ontstaan. Ook gaat men ervan uit dat de financiële beleidsruimte zal toenemen.
- Het kwaliteitsbeleid staat bij de onderzochte schoolbesturen in de steigers. Er wordt gewerkt aan onder meer de invoering van kwaliteitszorgsystemen, integrale meerjarencycli voor planning&control en kengetallen.
- Een expliciete relatie tussen het financieel beleid en het kwaliteitsbeleid is gelet op het voorgaande nog niet aan de orde. Wel zijn er op bestuursniveau ideeën over bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van middelen voor innovatie op scholen.

Beelden over geïntegreerd toezicht

- Bij de onderzochte schoolbesturen bestaat nog geen eenduidig beeld over de inhoud van een mogelijk geïntegreerd toezicht, een extern toezicht dat zich ook uitstrekt over de kwaliteit van bestuur en beleid van het schoolbestuur. De beelden hiervan lopen uiteen:
 - een extern toezicht op de wijze waarop het intern toezicht is geregeld
 - toezicht op de effectiviteit van het functioneren
 - toezicht op het onderwijsrendement en de onderwijskwaliteit
 - toezicht als een vorm van monitoring op de invoering van landelijke beleidsprogramma's.
- Over de wenselijkheid van geïntegreerd toezicht heeft men óf nog geen mening (circa éénvijfde), óf men is voorstander (circa éénderde) dan wel tegenstander (iets minder dan de helft) van geïntegreerd toezicht. Als voordelen van geïntegreerd toezicht worden genoemd:
 - het kan een stimulerende functie hebben – onder meer door middel van een extern, onafhankelijk oordeel, vanwege de benchmark-functie - en om de schoolorganisatie feedback te geven over de kwaliteit van beleid en bestuur;
 - het kan een integrerende functie hebben: geïntegreerd toezicht extern kan de aanzet geven tot meer integraal beleid binnen de schoolorganisatie;
 - het kan op landelijk niveau een signalerende, bewakende rol hebben in die zin dat schoolorganisaties die minder optimaal functioneren, daarop kunnen worden aangesproken.

Gevraagd naar de nadelen van geïntegreerd toezicht, wordt verwezen naar de verhouding tussen het externe toezicht enerzijds en het interne toezicht (uitgeoefend vanuit een Raad van Toezicht dan wel door een toezichthoudend bestuur) anderzijds. Ook wordt door sommigen gesteld dat geïntegreerd toezicht zich niet goed lijkt te verdragen met de autonomie van schoolbesturen, hoewel anderen opmerken dat verwacht mag worden dat over de inzet van publieke middelen verantwoording wordt afgelegd.

In het algemeen is in ieder geval de opvatting dat een geïntegreerd toezicht in ieder geval niet mag leiden tot een toename van de verantwoordings- en planlast.

Ankerpunten voor geïntegreerd toezicht

- De interne verantwoording door het bestuur en management kan worden bevorderd als er nadere richtlijnen worden gegeven voor de inhoud en de wijze waarop intern verantwoording wordt afgelegd. Uitgangspunt hiervoor is het management- en medezeggenschapsstatuut, die al verplicht zijn. Hóe zij zich intern verantwoorden – ten opzichte van elkaar, richting intern toezichthouder(s) en richting hun school of scholen – is aan henzelf om te bepalen. Maar dát bestuur en management zich over bepaalde zaken intern dienen te verantwoorden zou duidelijker kunnen worden bepaald. Dit kan dan vervolgens ook een steviger basis en stimulans vormen voor de bruikbaarheid, de onderlinge vergelijkbaarheid én de versterking van de horizontale verantwoording.
- Uit het onderzoek blijkt dat veel betrokkenen geen aanleiding zien om de huidige toezichtssystematiek die aan de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) ten grondslag ligt te wijzigen. Proportionaliteit is en blijft een belangrijk beginsel; naarmate het intern toezicht verder is ontwikkeld, kan de intensiteit van het extern toezicht verder afnemen.
- Op een aantal punten zouden de extern toezichthouders op financieel en onderwijsinhoudelijk terrein in de uitoefening van het toezicht wel enkele nieuwe elementen kunnen oppakken:
 - er kunnen – analoog aan de ontwikkeling van het toezicht in het voortgezet onderwijs – nadere risicoprofielen van scholen worden ontwikkeld, die zowel financiële als ook onderwijsindicatoren omvatten; het zou goed zijn als deze profielen tevens indicatoren voor goed besturen (governance) omvatten;
 - in de uitoefening van het toezicht zouden de financieel en onderwijsinspecteurs meer kennis en vaardigheden over elkaars toezichtdomein kunnen ontwikkelen, zodat concrete signalen dat er bij een bestuur onderwijsinhoudelijk en/of bestuurlijk opzicht zaken niet op orde zijn, eerder kunnen worden opgepikt;
 - de data die beschikbaar zijn voor de uitoefening van het toezicht kunnen voor de extern toezichthouders beter toegankelijk voor elkaar en inzichtelijker (o.a. naar het gewenste aggregatieniveau (locatie, school, bestuur) worden gemaakt;
 - aan de risicoprofielen zouden tevens meer kengetallen als ‘benchmark’ kunnen worden gekoppeld, zodat substantiële afwijkingen van deze getallen een basis kunnen vormen voor een gesprek tussen schoolbestuur en extern toezichthouder.

De lumpsum

Door deregulering en autonomievergroting neemt in de ogen van de besturen en scholen de beleidsruimte voor hun organisaties toe. De schoolorganisatie beslist zelf over vraagstukken van inrichting en organisatie, uiteraard met in achtname van bepaalde bekostigingsvoorwaarden die daarbij gelden. Of en in hoeverre zij kiezen voor een ander bestuursmodel dan het klassieke, mogen schoolbesturen zelf bepalen. Ook is er keuzevrijheid ten aanzien van daarmee samenhangende vraagstukken, zoals de positionering van het bovenschools management en die van de schoolleider.

In het onderzoek zien we dat de bestuurlijke diversiteit in het primair onderwijs vooralsnog toeneemt en dat schoolorganisaties bezig zijn met het zoeken naar het model en de constellatie die het beste past bij de visie en de lokale omstandigheden. Dat zoeken gaat – logischerwijze – met aandachtspunten gepaard. Met name de vormgeving van interne verantwoording en het intern toezicht vraagt nog de nodige aandacht.

De lumpsum fungeert als versneller van dit proces van bestuurlijke professionalisering.

Uit het onderzoek blijkt dat bij de onderzochte besturen wordt gewerkt aan de voorbereidingen van de invoering van de lumpsum. Prioriteit ligt daarbij bij het helder krijgen van de financiële situatie per 1 augustus 2006 en – mede in het verlengde van de bestuurlijke professionalisering – het helder beleggen van taken en verantwoordelijkheden op financieel terrein.

Hoe de lumpsum qua beslissingsbevoegdheden ‘landt’ binnen een bepaalde schoolbestuurlijke constellatie is mede afhankelijk van de keuze voor een bepaald bestuursmodel en de positionering van (bovenschools) management en schoolleiders daarbinnen. In sommige organisaties betekent de lumpsum dat de schoolleider meer financiële verantwoordelijkheden krijgt; in andere organisaties dat de beheersmatige zaken bij de scholen worden weggehaald teneinde het onderwijskundig leiderschap beter te kunnen ontplooien. De keuzen die daarin ter plaatse worden gemaakt, maken onderdeel uit van de bestuurlijke variëteit die ontstaat ten gevolge van deregulering en autonomievergroting.

In het kader van de invoering van de lumpsum gaat – zo blijkt ook uit het onderzoek – vooralsnog veel aandacht uit naar de beheersmatige aspecten: wat is de financiële situatie per 1 augustus 2006, hoeveel reserves zijn er, wat zijn lopende verplichtingen en hoe plannen we noodzakelijke uitgaven voor de komende jaren in budgetteringsreeksen? De verwachting is dat als de schoolorganisaties dit type vraagstukken voor zichzelf hebben verhelderd, er ook meer zicht ontstaat op de reële omvang van de financiële beleidsruimte. Op grond daarvan kan dan gebouwd worden aan een meer intrinsiek financieel beleid van waaruit ook relaties kunnen ontstaan met het kwaliteitsbeleid van het schoolbestuur.

Dit patroon – van beheersmatig naar meer intrinsiek financieel beleid en vervolgens sturing op kwaliteit – is na invoering van de lumpsum bekostiging overigens ook opgetreden in het voortgezet onderwijs en in de bve-sector. Van dat patroon zal het primair onderwijs waarschijnlijk niet veel afwijken. Wel is op één punt sprake van een verschil ten opzichte van andere sectoren.

In het onderzoek zien we dat bij meerpitters het bovenschools niveau in het primair onderwijs in belangrijke mate sturend is op het financiële dossier. Op het meer onderwijsinhoudelijk vlak ligt het zwaartepunt eerder op schoolniveau. Daar waar in andere onderwijssectoren deze niveaus door middel van institutionele schaalvergrotingen meer en meer aan elkaar gekoppeld zijn geraakt, is een dergelijk schaalvergrotingsproces in het primair onderwijs niet te verwachten. Daarmee ontstaat de vraag hoe de schoolbesturen ervoor zorgen dat de financiële beleidsvoering op bovenschools niveau zó correspondeert met de onderwijskundige beleidsvoering op het niveau van de locaties en scholen dat dit tot meerwaarde leidt. De wijze waarop bestuur en management dit vraagstuk oplossen zou in de toekomst bepalend kunnen zijn voor de kwaliteit van het verzorgde onderwijs op de scholen.

Het toezicht

Bij autonomie en beleidsruimte past het uitgangspunt dat scholen en hun besturen zelf verantwoordelijk zijn voor de borging en ontwikkeling van hun kwaliteit (Janssens, 2005). Het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs, het financieel beleid en op de kwaliteit van bestuur en beleid, start dus ook bij de scholen en hun besturen. Interne kwaliteitszorg en intern toezicht zijn het begin én de basis van het toezichtsarrangement.

Uit het onderzoek blijkt dat de onderzochte besturen werken aan de realisatie van interne kwaliteitszorg. Nog niet overal is de keten intern helemaal 'rond' – zo ontbreken soms nog de jaarverslagen – maar het begin is er zeker.

Op het terrein van intern toezicht zien we dat bij sommige besturen die in de statuten het raad van toezicht model hebben verankerd, een duidelijke scheiding groeit tussen bestuur en intern toezicht. Dat gaat – zoals in veel maatschappelijke sectoren – soms nog met gewenning aan wederzijdse rollen gepaard, maar de tendens is daar wel zichtbaar.

Tegelijkertijd bestaat op grond van het onderzoek de indruk dat de scheiding tussen bestuur en intern toezicht in het primair onderwijs nog niet breed is ingevoerd.

Mede om de richting van bestuurlijke professionalisering in de sector primair onderwijs te borgen, is het denkbaar dat schoolbesturen wordt gevraagd om vast te leggen op welke wijze bestuur en intern toezicht in hun organisatie zijn gescheiden en op welke wijze en waarover de interne verantwoording plaatsvindt. Dit kan worden gecombineerd met de reeds bestaande verplichting tot het opstellen van een management- en medezeggenschapsstatuut.

Gegeven de kans dat in het primair onderwijs een bepaalde mate van afstand kan ontstaan tussen het niveau waarop het financieel beleid respectievelijk het onderwijsinhoudelijke beleid wordt bepaald, welke mogelijkerwijs in onvoldoende mate wordt overbrugd door afstemmings- en koppelingsmechanismen, is het denkbaar dat – zoals hiervoor geschetst - de uitoefening van het bestaande extern toezicht wordt versterkt met risicoprofielen en kengetallen voor het financieel en onderwijskundig beleid in het primair onderwijs. Daarin kunnen ook indicatoren voor 'goed besturen' worden meegenomen; één en ander waar mogelijk in afstemming met de uitwerking van de Code Goed Onderwijsbestuur zoals deze in de komende periode door onderwijsorganisaties ter hand zal worden genomen.

De vervolgstap op interne kwaliteitszorg en intern toezicht is dat de organisatie langs heldere lijnen verantwoording aflegt over het functioneren. Intern, maar ook richting externe stakeholders. Zodat het mogelijk wordt voor de relevante omgeving van de school om het bestuur en management aan te spreken op het gevoerde beleid en de gemaakte keuzen. In het onderzoek komt naar voren dat horizontale verantwoording, met name richting externe actoren, in het primair onderwijs nog niet uit de verf komt. Nagegaan kan dan ook worden op welke wijze dit element kan worden meegenomen in de ontwikkeling van genoemde risicoprofielen, bij de indicatoren voor 'goed besturen'.

1. Inleiding

1.1 Introductie en leeswijzer

In 2006 wordt naar verwachting de lumpsumbekostiging ingevoerd in het primair onderwijs. Aan de voorbereidingen die daarvoor nodig zijn wordt door alle betrokkenen - in scholen, bij schoolbesturen en bij onderwijsorganisaties – enorm hard gewerkt. De verwachting is dat deze operatie aan scholen en hun besturen meer mogelijkheden geeft om hét onderwijs te realiseren dat het beste bij hun leerlingen en situatie past. Op bestuurlijk niveau is in de sector breed vertrouwen aanwezig dat de scholen en hun besturen deze kans met beide handen zullen aangrijpen.

Tegelijkertijd betekent deze exercitie ook, dat de autonomie en beleidsruimte van de schoolbesturen toeneemt. Daaraan gekoppeld is een grotere verantwoordelijkheid voor diezelfde besturen en hun management ten aanzien van onder meer een adequate inzet van publieke gelden. Wordt de toenemende beleidsruimte straks – meer nog dan nu het geval is – ook aangewend voor het realiseren van goed en beter onderwijs?

Deze vraagstelling wordt relevanter wanneer men zich realiseert dat de sector zelf niet stil zit. Al enige tijd zijn structuren en processen van bestuur en management in het primair onderwijs in ontwikkeling, mede op basis van bestuurlijke schaalvergroting en gericht op verhoging van professionaliteit en deskundigheid. In en rondom veel scholen en hun besturen lopen dan ook debatten over de verdeling van taken en bevoegdheden tussen bestuur en management, over de rol van het interne toezicht en over de inrichting van de verantwoording. Veelal worden in deze debatten concepten als educational governance en/of policy governance gebruikt, mede als leidraden voor het realiseren van 'goed besturen'.

De invoering van de lumpsum leidt aan de ene kant tot verbreding van het sturingsinstrumentarium van bestuur en management van de school. Aan de andere kant zien we dat structuren en processen van datzelfde bestuur en management 'in ontwikkeling zijn'. Daarmee is de vraag gerechtvaardigd naar de relatie tussen beide: in welke context landt straks de besluit- en beleidsvorming over inzet van publieke gelden, wie beslist straks over wezenlijke zaken die de onderwijskwaliteit minimaal mede bepalen, en – niet in de laatste plaats – wie ziet er op toe dat ook op dit samenstel van factoren het predikaat van 'goed besturen' passend is?

Tegen deze achtergrond heeft de Inspectie van het Onderwijs in het najaar van 2005 een verkenning laten uitvoeren naar de ontwikkeling van de relatie tussen financieel beleid en kwaliteitsbeleid bij de zogeheten pilotbesturen lumpsum. Dit zijn in totaal 34 geselecteerde schoolbesturen die voortijdig in aanraking zijn gebracht met de lumpsumsystematiek en die dus reeds bekend zijn met de wijzigingen die deze systematiek ook in termen van beleidsontwikkeling en besluitvorming met zich brengt. De rapportage die voor u ligt doet verslag van deze verkenning.

Het rapport is als volgt opgebouwd. In dit eerste hoofdstuk wordt eerst iets uitgebreider de relatie geschetst zoals deze in diverse beleidsnota's wordt gelegd tussen toename van beleidsruimte, verantwoordelijkheid en verantwoording in het primair onderwijs. Ook worden de begrippen omschreven die in deze verkenning een centrale rol spelen.

In hoofdstuk 2 worden probleemstelling, deelvragen en de opzet van het onderzoek uiteengezet. Ingegaan wordt op de reikwijdte die aan de conclusies van de verkenning kan worden verbonden.

Hoofdstuk 3 en 4 doen verslag van de resultaten van dataverzameling door middel van respectievelijk een schriftelijke enquête onder de pilotbesturen en een zestal gevalsstudies.

Deze resultaten hebben als input gediend voor twee ronde tafel gesprekken met zowel de pilotbesturen als de toezichthouders van de zijde van de rijksoverheid (Inspectie, Auditdienst, Cfi). Over de uitkomsten van deze gesprekken gaat hoofdstuk 5.

In het zesde en laatste hoofdstuk worden de conclusies van de verkenning geformuleerd. Dit gebeurt aan de hand van de onderzoeksvragen die in het tweede hoofdstuk staan beschreven.

1.2 Achtergrond

'Goed besturen' staat ook in het onderwijs in het centrum van de belangstelling. Het is een thema dat nauw aansluit bij een beleidsprogrammering die uitgaat van meer ruimte en autonomie voor de onderwijsinstellingen en hun besturen en die als consequentie heeft dat vanuit de rijksoverheid minder regels worden opgelegd. 'Goed besturen' betekent dat het initiatief aan de scholen en hun besturen is. Zij zullen zorgdragen voor optimale onderwijskwaliteit en indien nodig voor het in gang zetten van de nodige verbeteringen. Janssens formuleert deze 'beleidstheorie', onder meer vervat in de Beleidsnotitie Governance uit de zomer van 2005 (TK 2004-2005, 30 180, nr. 1), als volgt: "Scholen zijn zelf verantwoordelijk voor de borging en ontwikkeling van hun eigen kwaliteit. Zij kunnen daarbij gebruik maken van vormen van interne controle en zelfregulering op basis van interne kwaliteitszorg en zelfevaluatie. Interne controle kan worden vormgegeven door een Raad van Toezicht of door een scheiding aan te brengen tussen intern toezicht en het bestuur. Scholen leggen verantwoording af over hun functioneren en maken het hun omgeving mogelijk hen daarop aan te spreken. Dit kan worden vormgegeven door middel van verantwoordingsdocumenten, zoals een zelfevaluatie, en de uitvoering van collegiale consultatie." (Janssens, 2005).

De lumpsum bekostiging die in het primair onderwijs wordt ingevoerd, biedt aan scholen en hun besturen méér instrumentarium dan voorheen voor het realiseren van optimale onderwijskwaliteit. De veronderstelling is voorts dat met name in het geval er meerdere scholen onder één bestuur vallen, de lumpsum een goede basis biedt voor gericht werken aan kwaliteitsverbetering van de scholen (TK 2003-2004, 29 399, nr. 1). Het is in die constellatie immers mogelijk om de randvoorwaarden waaronder het personeel in de scholen werkt, te optimaliseren zodat de leraren zich met name kunnen inzetten voor het primaire proces: het geven van onderwijs. Vanuit het bovenschoolse niveau kan in dit verband bij de lumpsum voor elke school 'op maat' een arrangement worden geboden waarbinnen optimalisatie van onderwijskwaliteit haalbaar is (idem).

Schoolbesturen in het primair onderwijs hebben als opdracht te zorgen voor een goede organisatie van bestuur en management en om in lijn daarmee te zorgen voor een stimulerend beleid richting hun scholen. Organisaties in het primair onderwijs hebben vanuit hun verantwoordelijkheid voor 'goed bestuur' deze opdracht vervat in een code. Hiermee nodigen zij actoren in het primair onderwijs uit om met elkaar in gesprek te gaan over de eigen praktijk van bestuur en management en de rol en posities van verschillende belanghebbenden (zie o.a. www.lumpsumpo.nl).

De rijksoverheid houdt bij dit alles een eindverantwoordelijkheid. Onder meer door middel van het bewaken en stimuleren van de kwaliteit van het onderwijs. De Inspectie heeft daarin een belangrijke taak: "De onderwijsinspectie zal in haar toezicht na moeten gaan of het bestuur + management in de bovenschoolse organisatie goede condities realiseert voor het functioneren van de scholen. (...) Het inspectietoezicht zal daarmee integraler van karakter moeten worden." (TK 2003-2004, 29 399, nr. 1). Ook dit aspect komt aan de orde in de Beleidsnotitie Governance: "Het toezicht door het ministerie van OCW is selectief, samenhangend, sober en sluitend en richt zich op de rechtmatigheid en de kwaliteit van het onderwijs; ook de feitelijke werking van de governance wordt daarbij betrokken; bij ernstig

falen kan de minister interveniëren. Er dient een goede balans te komen tussen het interne toezicht, de horizontale verantwoording en het toezicht door de rijksoverheid.” (TK 2004-2005, 30 183, nr. 1).

Het toezicht op de onderwijsinstellingen is in ontwikkeling. Dit blijkt onder meer uit het project Geïntegreerd Toezicht dat door de Inspectie, de Auditdienst en Cfi wordt uitgevoerd. Doel van dit project is waar mogelijk zó intensief samen te werken dat de onderwijsinstellingen ervaren dat slechts één toezichthouder vanuit OCW opereert (Plan van aanpak, september 2004). In dit verband is het voornemen om toezichtspilots in het primair onderwijs op te zetten waarbij ook de relatie met governance-ontwikkeling wordt gelegd.

Autonomie, goed besturen en een geïntegreerder vorm van toezicht liggen in het verlengde van elkaar. De invoering van de lumpsum bekostiging in het primair onderwijs werkt naar verwachting als een accelerator op deze relaties. Er zijn dan ook – anders geformuleerd – drie redenen om te verkennen hoe de relatie tussen financieel beleid, onderwijskwaliteit en schoolverbetering zich ontwikkelt bij de introductie van lumpsum bekostiging bij schoolbesturen in het primair onderwijs:

- de wens, ook geuit door de Tweede Kamer, om zicht te krijgen hoe schoolbesturen die meer dan één school in beheer hebben omgaan met hun financieel beleid en hoe zij dit afstemmen op het kwaliteitsbeleid (TK 2003-2004, 29 399, nr. 1);
- het lopende traject Geïntegreerd Toezicht waarin wordt samengewerkt door AD, Cfi en de Inspectie met het oog op het beperken van de toezichtslast voor schoolbesturen;
- de vraag hoe in het perspectief van ‘governance’ het extern toezicht wordt ingevuld (TK 2004-2005, 30183, nr. 1).

1.3 Kernbegrippen

In dit rapport gaat het om een aantal relaties die zich voordoen in en rondom bestuur, beleid en management in het primair onderwijs, tegen de achtergrond van professionalisering en de invoering van de lumpsum bekostiging. Om zicht te houden op welke relaties dat precies zijn, worden in deze paragraaf beknopt de begrippen beschreven die in de verkenning centraal staan. Daarbij wordt uitgegaan van publicaties waarin deze begrippen nader zijn beschreven vanuit onder meer beleidswetenschappelijke en bestuurlijk-juridische kaders. De lezer die meer van de concepten als zodanig wil weten, wordt verwezen naar deze publicaties (Onderwijsraad, 2004; Janssens, 2005).

Schoolorganisatie

In een schoolorganisatie spelen verschillende actoren een rol. In het kader van deze verkenning zijn met name de volgende actoren van belang

- School: hieronder wordt verstaan de als zodanig, duidelijk herkenbare organisatorische eenheid van waaruit het onderwijs wordt verzorgd, gelijk te stellen met de administratieve eenheid (het brinnummer) die OCW hanteert.
- Schoolbestuur: het bestuur van de rechtspersoon die zich blijkens de statuten of reglementen het geven van onderwijs ten doel stelt zonder daarbij het maken van winst te beogen (zie ook de Wet op het primair onderwijs (WPO)). In de verkenning wordt onderscheid gemaakt tussen schoolbesturen die één school beheren (éénpitters) en schoolbesturen die meer dan één school in beheer hebben (meerpitters).

- Management: hieronder verstaan we de schoolleiding die namens het bestuur zorg draagt voor de uitoefening van die taken die nodig zijn voor het geven van onderwijs; de schoolleiding doet dit op basis van aan haar gemandateerde taken. Of, zoals de WPO het stelt: de directeuren bij wie onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag de onderwijskundige, organisatorische en huishoudelijke leiding van de school of scholen berust.

In de praktijk van het primair onderwijs zijn anno 2005 een aantal veel voorkomende managementposities te onderscheiden:

- Bovenschools management: directeuren bij meerpitters die onder verantwoordelijkheid van het schoolbestuur zorgdragen voor de aansturing van de scholen van het bevoegd gezag; deze worden ook wel aangeduid als 'algemeen directeuren'.
- Schoolleiders: directeuren van scholen die onder de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur zorgdragen voor het onderwijs in de school; schoolleiders komen voor bij zowel éénpitters als bij meerpitters; bij meerpitters kunnen zij soms ook de dagelijkse leiding hebben van meer dan één school.
- Middenmanagers: personeelsleden in de scholen die samen met de schoolleider zorgdragen voor een goed dagelijks functioneren van de school, zoals adjunct-directeuren en coördinatoren. In deze verkenning blijft de functie en positie van het middenmanagement buiten beschouwing.
- Raad van Toezicht: het orgaan dat volgens de statuten van de rechtspersoon toezicht houdt op het functioneren van het bestuur; hij benoemt het bestuur en kan dit ontslaan, maar draagt geen bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor de rechtspersoon (Onderwijsraad, 2004). De term Raad van Toezicht wordt in deze verkenning gereserveerd voor dit specifieke orgaan. Zoals hierna nog ter sprake komt kan het intern toezicht op het bestuur ook op een andere wijze zijn belegd in de organisatie dan via een Raad van Toezicht.
- Medezeggenschap: de inbreng in en het overleg over de beleids- en besluitvormingscyclus van bestuur en management die op basis van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 (WMO) plaatsvindt vanuit daartoe aangewezen personeelsleden en ouders.

Rechtsvormen

Het bestuur van de school of scholen kan verschillende rechtsvormen aannemen. Dit noemen we omdat deze rechtsvorm onderscheiden dient te worden van het model van bestuur en management dat wordt gehanteerd (zie hierna).

In het bijzonder onderwijs worden als rechtsvormen gehanteerd: de vereniging, stichting of het samenwerkingsbestuur. In het openbaar onderwijs zijn zes rechtsvormen mogelijk: het integraal bestuur (door het College van B&W), de gemeentelijke commissie, de gemeenschappelijke regeling, de openbare rechtspersoon, de stichting voor openbaar onderwijs en eveneens het samenwerkingsbestuur (Onderwijsraad, 2004). Aan elk van deze vormen zijn wettelijke voorschriften verbonden over de interne bestuurlijke inrichting, zij het bij sommige meer dan bij andere.

Modellen van bestuur en management

De wijze waarop bestuur en management hun functioneren, verdeling van taken en bevoegdheden en hun onderlinge verhouding hebben geregeld, kan worden aangeduid in termen van een model.

- raad van toezicht model: “statutair is bepaald dat er een intern toezichthoudend orgaan is en een bestuur dat eindverantwoordelijk en aansprakelijk is. De raad van toezicht houdt intern toezicht: hij benoemt het bestuur en kan dit ontslaan, maar draagt geen bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor de rechtspersoon. Het bestuur kan (mede) bestaan uit betaalde professionals.” (Onderwijsraad, 2004)
- raad van beheer model: dit model is in feite een tussenvorm tussen het Raad van Toezicht model en het klassieke model (zie hierna); dit model doet zich voor in twee modaliteiten:
 - ‘Raad van Beheer model als zodanig’: statutair of in het huishoudelijk reglement is een onderscheid vastgelegd tussen het Algemeen Bestuur (AB) dat bestaat uit vrijwilligers en een Dagelijks Bestuur (DB) dat (deels) bestaat uit betaalde bestuurders (professionals); het AB is verantwoordelijk voor het algemeen beleid en ziet toe op het DB, het DB is verantwoordelijk voor alle overige besluiten; tezamen vormen AB en DB één bestuur.
 - ‘Besturen op afstand’: het vrijwilligersbestuur mandateert grote delen van beleidsvoering aan de schoolleiding; deze mandatering is vastgelegd in het huishoudelijk reglement, in een bestuursbesluit of in het directiestatuut.
- klassiek model: een vrijwilligersbestuur is bevoegd en eindverantwoordelijk en vervult de belangrijkste taken; de schoolleiding voert de besluiten van het schoolbestuur uit.

In feite kan elk van deze modellen bij elk van de genoemde rechtsvormen functioneren. Wel is het zo dat het vormgeven van het raad van toezicht model in een aantal vormen van openbare onderwijs met de nodige vraagstukken is omgeven (Onderwijsraad, 2004).

Toezicht en verantwoording

Het functioneren van de schoolorganisatie en de processen en structuren van bestuur en management daarbinnen zijn onderwerp van verschillende toezichtvormen. Daaraan gerelateerd zijn er tevens uiteenlopende vormen van verantwoording.

- Toezicht: hieronder wordt verstaan het verzamelen van informatie over de vraag of een zaak of handeling aan de daaraan gestelde eisen voldoet, het vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren (Janssens, 2005; Onderwijsraad 2004).

Belangrijke kenmerken van toezicht zijn dat dit professioneel – naar bepaalde kwalitatieve maatstaven – en onafhankelijk gebeurt. Toezicht vindt per definitie altijd plaats binnen een gezagsrelatie en draagt in deze zin dus altijd een verticaal karakter (toezicht van een hoger orgaan op een lager orgaan). Het bestaat uit drie samenstellende onderdelen: Drie onderdelen: informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie (Janssens, 2005).

Bij toezicht kan onderscheid worden gemaakt tussen intern en extern toezicht:

- Intern toezicht: heeft betrekking op de eigen organisatie; daarbij staat het onderscheid tussen bestuur en toezicht centraal: “uit te voeren door bijvoorbeeld een Raad van Toezicht als intern integraal toezichthouder. Het interne toezicht dient onafhankelijk en deskundig te zijn en dient zich te verantwoorden over het uitgeoefende toezicht.” (Janssens, 2005).
- Extern toezicht: betreft branchetoezicht, visitaties, accreditatie en toezicht door rijksinspecties.

Veelal wordt er van uitgegaan dat de basis ligt bij het interne toezicht binnen de schoolorganisaties. De instellingen dragen daarin een eigen verantwoordelijkheid. Het externe toezicht “is daarop aanvullend en betreft de kwaliteit en de doelmatige en de rechtmatige besteding van publieke middelen.” (Janssens, 2005). Het externe toezicht omvat toezicht op de kwaliteit van het onderwijs, inclusief de handhaving van de onderwijswet- en regelgeving.

- Verantwoording: dit is in feite het pendant van toezicht en betreft het bieden van inzicht aan een relevant forum over het eigen doen en laten (idem).
Onderscheiden worden een vorm van verticale en horizontale verantwoording:
 - verticale verantwoording: verantwoording aan de overheid, hiërarchisch (Onderwijsraad, 2004). Verticale verantwoording legt het bestuur af aan de bovengelige schakels in de onderwijsbestuurlijke keten:
 - kwalitatief: over de onderwijskwaliteit verantwoordt men zich ten overstaande van de Inspectie;
 - kwantitatief: over de besteding van gelden verantwoordt men zich ten overstaande van Cfi en de Auditdienst.
 - horizontale verantwoording: verantwoording aan andere belanghebbenden, niet hiërarchisch (Onderwijsraad, 2004). Wordt afgelegd aan de relevante stakeholders in en rondom de schoolorganisatie; in dat verband worden ook wel drie typen ‘stakeholders’ onderscheiden (De Vijlder & Westerhuis, 2002):
 - stakeholders die belang hebben bij de bedrijfsvoering en bedrijfsprocessen, bijvoorbeeld het personeel;
 - stakeholders die belang hebben bij de realisatie van productie- en servicedoelstellingen van de instelling, bijvoorbeeld ouders en leerlingen;
 - stakeholders die primair belang hebben bij de maatschappelijke effecten of outcomes, bijvoorbeeld een lokale overheid of het welzijnswerk in de buurt.

1.4 Verbanden

Voor deze verkenning wordt uitgegaan van een aantal verbanden tussen de kernbegrippen. Om te beginnen is de veronderstelling dat elke schoolorganisatie in verband met de bekostiging door de minister van OCW verantwoording aflegt aan Cfi en de Inspectie van het Onderwijs. Dit extern toezicht op de schoolorganisaties is kwalitatief en financieel van aard en ziet op zowel de onderwijskwaliteit van de school als op de rechtmatige besteding van uitgaven door het schoolbestuur.

De schoolorganisatie functioneert op basis van een eigen, interne bestuursstructuur: het samenstel van sturingsposities en relaties tussen de functionaliteiten van bestuur, management en medezeggenschap. Deze structuur is tevens te karakteriseren in termen van één van de genoemde bestuursmodellen.

De bestuursstructuur gaat tevens gepaard met een bestuurscultuur: een geheel van geschreven en ongeschreven regels over omgang van de interne sturingsactoren met elkaar, ingebed in een normatief geheel van opvattingen over 'wat passend is'.

Onderdeel van zowel structuur en cultuur – zo is de veronderstelling – is ook het element van horizontale verantwoording: de wijze waarop en de intensiteit waarmee de schoolorganisatie gericht en actief verantwoording aflegt over het functioneren aan relevante stakeholders in de omgeving.

Binnen dit geheel van structuur, cultuur en (horizontale en verticale) verantwoording krijgen de diverse beleidsvormen een eigen plaats en traject, zoals het beleid in algemene zin, het financieel beleid en het kwaliteitsbeleid.

Bijvoorbeeld: de manier waarop over financieel beleid in de schoolorganisatie wordt besloten en hoe dit wordt uitgevoerd, past bij de afspraken over taak- en bevoegdheidsverdeling die zijn gemaakt en die als passend worden ervaren; over de manier waarop dit beleid wordt ingericht en gevoerd, wordt zowel richting relevante stakeholders verantwoording afgelegd alsook richting extern toezichthouders.

De eerste vraag is vervolgens of en zo ja op welke wijze in dit geheel veranderingen optreden door de invoering van de lumpsum bekostiging.

De tweede vraag die zo ontstaat is of en zo ja hoe op een verstandige wijze door extern toezichthouders een oog in het zeil gehouden moet en kan worden gehouden ten aanzien van de kwaliteit van de schoolbestuurlijke processen in het primair onderwijs.

2. Onderzoeksvragen en opzet

2.1 Probleemstelling en deelvragen

In het najaar van 2005 heeft de Inspectie van het Onderwijs een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de thematiek die in het vorige hoofdstuk is geschetst. Dit onderzoek heeft een tweeledig doel:

- ❖ zicht te bieden op de vraag hoe de inrichting van het bestuur & management én het toezicht op het financiële beleid bij schoolbesturen en hun scholen in het primair onderwijs zich ontwikkelt bij (de introductie van) de lumpsum bekostiging;
- ❖ een basis te genereren voor de ontwikkeling en het debat over een geïntegreerd toezicht in het primair onderwijs aan de hand van opvattingen en ervaringen van bestuurders en managers in deze sector.

Dit doel laat zich vertalen naar een volgende probleemstelling:

Hoe ontwikkelt zich de relatie tussen het financieel beleid, de feitelijke onderwijskwaliteit en schoolverbeteringsactiviteiten bij de introductie van lumpsum bekostiging bij schoolbesturen in het primair onderwijs, met name bij die schoolbesturen die over meer dan één school beschikken, en welke aangrijpingspunten biedt één en ander voor de ontwikkeling van integraler toezicht in het primair onderwijs?

Aan deze probleemstelling zijn de volgende deelvragen gekoppeld:

Over de bestuurlijk-organisatorische verankering van het financieel beleid:

- a. Hoe kan de bestuurlijk-organisatorische relatie worden getypeerd tussen het bestuur en het management van de onder haar ressorterende scholen?
- b. Hoe is de zeggenschap over (de ontwikkeling van) het financieel beleid in deze relatie verankerd?
- c. Treden als gevolg van de invoering van de lumpsumbekostiging veranderingen op in de bestuurlijk-organisatorische relatie en/of in de positionering van de zeggenschap over (de ontwikkeling van) het financieel beleid?

Over de relatie tussen financieel beleid – kwaliteit – schoolverbetering:

- d. Welke overwegingen en criteria liggen ten grondslag aan het vigerende financieel beleid?
- e. Op welke wijze wordt het financieel beleid ingezet ten behoeve van de kwaliteit en de kwaliteitsontwikkeling van de onder het schoolbestuur ressorterende scholen?
- f. Treden als gevolg van de invoering van de lumpsumbekostiging veranderingen op in deze overwegingen en criteria en/of in deze afstemming? Zo ja, in welke richting treden veranderingen op?

Over geïntegreerd toezicht:

- g. Welke opvattingen over en beelden van een geïntegreerd toezicht leven bij bestuur en management van de onderzochte schoolorganisaties?

- h. Welke ankerpunten zijn gelet op de beantwoording van voorgaande vragen te formuleren voor (de ontwikkeling van) het toezicht op de relatie tussen financieel beleid, onderwijskwaliteit en schoolverbeteringsactiviteiten? Deze ankerpunten omvatten in ieder geval de volgende thema's:
- ❖ de relatie tussen schoolbestuur en de externe toezichthouders waaronder de Inspectie tegen de achtergrond van versterking van horizontale en verticale verantwoording;
 - ❖ de positionering van de rijksoverheid;
 - ❖ de positionering van de organisaties van bestuur en management in de sector primair onderwijs.

2.2 Opzet

Overwegingen

Bij de opzet van het onderzoek spelen de volgende overwegingen een rol.

- Ten eerste is het een verkennend onderzoek. Het gaat er om de relaties tussen bestuur, management en hun scholen te beschrijven tegen de achtergrond van de invoering van de lumpsum bekostiging.
- Ten tweede is er het tijdsbestek waarbinnen één en ander wordt uitgevoerd, te weten de maanden oktober – december 2005. Dit relatief korte tijdsbestek heeft als consequentie dat het onderzoek qua workload en aantal betrokkenen niet te grootschalig kan zijn.
- Ten derde is het óók nodig met een inhoudelijk zinnig antwoord te komen op de deelvragen. Dat, gecombineerd met het vorige punt, betekent dat de onderzoeksobjecten worden gezocht in een specifieke richting, namelijk onder besturen en managers die al bekend zijn met de thematiek die in dit onderzoek centraal staat. Deze zijn te vinden onder de 34 pilotbesturen lumpsum PO.
- Ten vierde: het zou goed zijn als op basis van het onderzoek óók uitspraken kunnen worden gedaan over de kans dat de ontwikkeling in het bredere PO-veld óók in de richting gaat als bij de onderzochte gevallen. Gezocht wordt dan ook naar een bredere basis dan alleen onderzoek bij een zeer selecte en specifieke groep.
- Ten vijfde zullen de onderzoeksuitkomsten ter reflectie worden voorgelegd aan relevante betrokkenen: bestuurders, managers en extern toezichthouders.

Drie elementen

Eén en ander heeft ertoe geleid dat onderzoek uit drie elementen bestaat, die grotendeels parallel aan elkaar zijn uitgevoerd:

a. Vragenlijst

Om een beeld 'in de breedte' te krijgen over hoe de deelvragen a) tot en met f) uitwerken in het primair onderwijs wordt een schriftelijke vragenlijst uitgezet onder (bovenschools) managers van de zogeheten pilotbesturen lumpsum PO. Het gaat om in totaal 34 schoolbesturen met in totaal zo'n 650 scholen die in de periode tot de invoeringsdatum 1 augustus 2006 alvast in de gelegenheid zijn gesteld om zich gericht voor te bereiden op de nieuwe bekostigingssystematiek. De opzet en uitvoering van de enquête is beschreven in hoofdstuk 3.

b. Gevalsstudies

Om tevens een beeld 'in de diepte' te verkrijgen, met name in die situaties waarin sprake is van bovenschools management, wordt door middel van gevalsstudies onder een beperkt aantal van deze pilotbesturen eveneens informatie verzameld voor beantwoording van deelvraag a t/m f. De selectie en uitvoering van de case-studies wordt toegelicht in hoofdstuk 4.

c. Ronde tafel bijeenkomsten

In het kader van deelvragen g en h – de ontwikkeling van geïntegreerd toezicht – hebben er onder voorzitterschap van de Inspectie van het Onderwijs twee raadplegingen (ronde tafel bijeenkomsten) plaatsgevonden over de resultaten van de gevalsstudies en de enquête:

- a) één met de pilotbesturen en hun managers
- b) één met toezichthouders: Inspectie, AD, Cfi

Het verslag van deze bijeenkomsten vindt u in hoofdstuk 5.

Eénpitters

Het primair onderwijs telt in oktober 2005 in totaal 1498 schoolbesturen, die gezamenlijk 7619 scholen beheren³. Van dit aantal schoolbesturen zijn er 699 éénpitter. Dit betekent dat 799 schoolbesturen in totaal 6920 scholen beheren. Een meerpitter bestuurt daarmee gemiddeld zo'n 8 à 9 scholen.

In termen van het aantal schoolbesturen komen éénpitters dus nog redelijk frequent voor (47% van het aantal schoolbesturen is éénpitter). Tegelijkertijd is de kans dat het bestuur van een specifieke school een éénpitter is, relatief klein: 9% van het aantal scholen wordt beheerd door een éénpitsbestuur.

Voor dit verkennend onderzoek is er zoals gezegd voor gekozen informatie te verzamelen bij de pilotbesturen lumpsum, aangezien de verwachting gerechtvaardigd is dat deze besturen meer dan andere schoolbesturen op de hoogte zijn van de lumpsumbekostiging en de mogelijke consequenties daarvan voor aansturingsstructuren en -processen. Onder deze 34 pilotbesturen bevinden zich in totaal 4 éénpitters en 30 meerpitters. Alle pilotbesturen zijn betrokken bij de schriftelijke enquête en het ronde tafel gesprek. In deze zin strekt het onderzoek zich dus ook uit over éénpitters.

Een deel van de onderzoeksvragen echter, te weten de vragen d), e) en f) refereren vooral aan schoolorganisaties met een bovenschoolse context en aan de verdeling van middelen over die scholen. De keus is dan ook gemaakt om voor de gevalsstudies meerpitters te selecteren.

Representativiteit

De uitgevoerde studie is verkennend van aard. In aansluiting daarop is gekozen voor een benadering, waarin scholen en besturen die al bekend zijn met het onderwerp van onderzoek zijn bevroegd. Dat betekent dat aangenomen kan worden dat het onderzoek is afgenomen bij een 'voorhoede'. Het onderzoek is daarmee naar verwachting enkel inhoudelijk representatief voor de ontwikkelingen zoals die zich bij meer schoolbesturen in het PO zal voordoen bij feitelijke introductie van de lumpsum.

³ Gegevens beschikbaar gesteld door OCW.

3. Bestuur, beleid en geïntegreerd toezicht

Om in beeld te krijgen hoe structuren en processen van (financieel) beleid en bestuur bij de pilotbesturen zich ontwikkelen, vooral ook tegen de achtergrond van de invoering van de lumpsum bekostiging, is een schriftelijke vragenlijst uitgezet bij deze schoolorganisaties. In deze vragenlijst zijn ook vragen gesteld over de beelden die bij deze organisaties leven over vormen van geïntegreerd toezicht. De vragenlijst is ter informatie opgenomen in Bijlage III.

In dit hoofdstuk wordt over de enquêteresultaten gerapporteerd.

3.1 Basisgegevens

Verzending en rappel

In de tweede week van oktober (voor de herfstvakanties) zijn de vragenlijsten per email aan alle contactpersonen lumpsum verzonden. Deze mailing is voorafgegaan door een aankondiging vanuit het Projectbureau lumpsum PO. Bij de toezending van de vragenlijst is verzocht de vragenlijsten door twee functionarissen te laten invullen:

- a) door een bovenschoolsmanager (meerpitter) dan wel de schooldirecteur (éénpitter)
- b) door een persoon vanuit de schoolorganisatie, dat wil zeggen bijvoorbeeld door een schoolleider in het geval van een meerpitter en een adjunct-directeur of een onderwijscoördinator uit een éénpitter.

Het verzoek luidde de vragenlijst voor eind oktober per email of per fax te retourneren.

In de laatste week van oktober (na de herfstvakantie) is door de pilotcoördinator van het Projectbureau lumpsum een reminder gestuurd naar alle contactpersonen. In de 2^e week van november is ten slotte telefonisch contact gezocht met de pilotbesturen waarvan nog geen of nog niet beide vragenlijsten retour waren ontvangen. Verzocht is de lijsten alsnog ingevuld te retourneren.

De vragenlijsten zijn niet verzonden aan de pilotbesturen die reeds participeren in de gevalsstudies, aangezien dezelfde materie ook in die gevalsstudies aan de orde komt. De vragenlijsten waren voorts voor éénpitters en meerpitters nagenoeg identiek; in de lijst voor de éénpitters zijn wel tekstuele aanpassingen aangebracht om deze meer passend te maken voor deze context.

Respons

In totaal zijn 32 van de in totaal 56 uitgezette vragenformulieren ingevuld retour ontvangen. Zes vragenformulieren zijn afkomstig van éénpitsbesturen, 26 van meerpitsbesturen.

De respons bedraagt hiermee 57%; dit percentage ligt naar sociaal-wetenschappelijke maatstaven gemeten relatief hoog. De verwachting is dat de respons hoger zou kunnen zijn geweest als het onderzoek zou zijn uitgevoerd in een ruimer tijdsbestek.

Positie respondent

In totaal 20 respondenten (63%) zijn werkzaam op bovenschoolsniveau of zijn directeur van een school die onder een éénpits-bestuur valt. 9 respondenten (28%) zijn werkzaam op één van de scholen die onder het meerpits-bestuur vallen of werken in de school van de éénpitter. Door 3 respondenten (9%) is deze vraag niet of niet duidelijk beantwoord.

Rechtspersoonlijkheid / rechtsvorm

50% van de respondenten geeft aan te werken bij een stichting. 31% is werkzaam bij een vereniging en nog eens 16% bij een bestuurscommissie. Door 1 respondent wordt het vakje 'anders' bij deze vraag aangekruist.

3.2 Bestuursstructuur

Bestuursmodel

Gevraagd is hoe het bestuur van de instelling te karakteriseren is qua bestuursmodel⁴. De reacties zijn als volgt:

- het klassieke model 9%
- het raad van beheer model 47%
- het raad van toezicht model 38%
- anders 6%

Vijf van de zes éénpits-respondenten geven aan dat sprake is van een klassiek dan wel een raad van beheer model. De helft van de meerpits-respondenten werkt onder een raad van beheer model, de andere helft onder het raad van toezicht model.

Bij relatief veel respondenten, 16 in totaal, functioneert het huidige model nog maar zeer recent dat wil zeggen sinds 2002. Door 4 van de 6 respondenten die werkzaam zijn bij een éénpitter wordt aangegeven dat dit model 'al heel lang' of sinds de oprichting van het bestuur functioneert.

Redenen tot dit model

Als reden om tot dit model over te gaan worden genoemd: de gemeentelijke situatie (5x), fusies/schaalvergroting (12x), de lumpsum bekostiging (6x). Andere redenen die worden vermeld zijn: professionalisering van het bestuur, verbeteren van de bestuurbaarheid, het transparanter maken van de relaties en voortschrijdend inzicht op het gebied van bestuursfilosofie.

Sterke en zwakke punten

Als sterke punten van de huidige bestuurstructuur (zie de hier boven geschetste modellen) worden diverse aspecten aangestipt. Samengevat worden genoemd:

- Duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden
- Helderheid, transparantie, herkenbaarheid
- Korte lijnen
- Het bestuur bestuurt op hoofdlijnen
- Een professioneel bestuur
- Het primaat ligt bij de bovenschoolse directie
- De verantwoordelijkheid ligt zo laag mogelijk in de organisatie
- De verantwoordelijkheid ligt op de juiste plek in de organisatie.

De eerste drie punten worden zowel genoemd door mensen die werkzaam zijn bij een bestuur dat werkt volgens het klassieke model, als door mensen die werken onder een raad van beheer- dan wel raad van toezicht model. De vijf punten die daarop volgen worden voornamelijk genoemd door mensen die werkzaam zijn onder een raad van beheer- en een raad van toezicht model.

Aandachtspunten zijn er ook. Zo worden – samengevat – door de respondenten genoemd:

- Te veel afstand tussen verschillende niveaus
- Rolpatronen (nog) onduidelijk; (nog) niet uitgekristalliseerd
- Verhoudingen nog niet (volledig) geformaliseerd
- Verhouding RvT – gemeenteraad is niet helder
- Inbreng / positionering schoolniveau onduidelijk
- Onvoldoende bestuurlijke resp. managerial deskundigheid.

⁴ De begripsomschrijvingen zijn opgenomen in hoofdstuk 1 van deze rapportage.

Dat de bestuursstructuur met name ook op het terrein van interne verantwoording nog niet is uit-ontwikkeld, blijkt uit het feit dat de respondenten vooral ook op dit vlak diverse aandachtspunten melden. Waaronder (samengevat):

- Nog onvoldoende sprake van interne verantwoording
- Nog te weinig vastgelegd, geen heldere procedures
- Toewerken naar duidelijker interne verantwoordingsdocumenten en –procedures (p&c-cyclus)
- RvT functioneert (nog) niet zoals bedoeld; krijgt nog onvoldoende relevante info
- (G)MR (nog) niet in positie qua deskundigheid, professionaliteit
- Management (nog) niet voldoende deskundig
- Afstand tussen verschillende niveaus (nog) te groot
- Geen vergelijkingsmateriaal / benchmarks beschikbaar.

Veranderingen verwacht?

Elf respondenten (34%) geven aan dat in de nabije toekomst nog wel veranderingen worden verwacht in de bestuursstructuur, waarvan 7 in de richting van het raad van toezicht model (7) en 4 in 'een andere richting'⁵. Veertien respondenten verwachten geen veranderingen (44%). Zeven respondenten zijn onzeker over eventuele veranderingen (22%); drie van hen geven aan dat als het verandert, dat deze dan gaat richting het raad van toezicht model.

Invloed lumpsum?

De vraag in welke mate de invoering lumpsum de ontwikkelingen in de bestuursstructuur beïnvloedt (1 = zeer laag en 5 = zeer hoog), beantwoorden de respondenten met gemiddeld een 2,7. De reacties lopen echter wel uiteen:

Tabel 3.1: In welke mate speelt de invoering van lumpsum financiering daarbij een rol?

	% respondenten
1 = geen enkele rol	26%
2	15%
3	22%
4	37%
5 = een zeer grote rol	0%

De respondenten die werkzaam zijn bij een schoolbestuur uit pilotgroep 1 zijn zeer gelijkelijk over de antwoordcategorieën verdeeld. Zij geven bovendien alle een oordeel. Dat laatste is niet het geval bij respondenten uit pilotgroep 2: een kwart van hen geeft aan: 'weet niet / geen mening'. Van de respondenten uit pilotgroep 2 die wél een oordeel geven, geven aan de lumpsum vaker een redelijke tot grote rol in relatie tot veranderingen in de bestuursstructuur.

⁵ Genoemd worden: 'het Policy Governance model (Maas)' (2x), 'managementcontracten tussen bestuur en directie' en 'uitbreiding CvB of tussenlaag'.

3.3 Financiën en kwaliteit

Invloed van te onderscheiden actoren

Gevraagd is per beleidsonderdeel aan elk van vijf te onderscheiden interne actoren een cijfer toe te kennen waarin de mate van invloed van die actor op het beleidsonderdeel wordt uitgedrukt (1 = zeer weinig, 5 = zeer groot). Deze vraag is voor de meerpitters en éénpitters iets anders geformuleerd; in de resultatenmatrix hieronder staan per rij de gemiddelde scores van de meerpitters vermeld, de scores van de éénpitters staan daar tussen haakjes direct onder⁶.

In de tabel zijn de cellen gearceerd waarin door de respondenten aan een actor een gemiddelde score wordt gegeven die hoger ligt dan een 3.

Tabel 3.2: invloed van interne actoren op beleid⁷

	Bestuur	Bovenschools management	Schoolleider	GMR	MR	Andere actor:
het bepalen van het financiële beleid	4,0 (4,3)	4,4	3,4 (4,5)	2,0	1,4 (1,0)	3,0
het opstellen van de begroting	3,1 (4,5)	4,5	3,8 (4,3)	1,8	1,4 (1,0)	2,6
de uitvoering van het financieel beleid	2,3 (3,7)	4,4	4,3 (5,0)	1,3	1,2 (1,0)	2,4
de controle op de uitvoering van het financiële beleid	4,3 (4,7)	4,5	3,3 (3,7)	1,9	1,4 (1,0)	3,3
de ontwikkeling van het kwaliteitsbeleid/het schoolplan	2,7 (1,8)	3,6	4,8 (5,0)	2,2	2,9 (1,2)	2,0
de uitvoering van het kwaliteitsbeleid/het schoolplan	1,6 (2,5)	3,4	4,9 (5,0)	1,7	2,3 (1,2)	1,5
de controle op de uitvoering van het kwaliteitsbeleid/het schoolplan	3,3 (3,7)	4,2	3,8 (4,7)	1,9	2,3 (1,3)	3,2

Aan de resultaten zien we dat de invloed van de (bovenschools) schoolleider op de verschillende beleidsdomeinen doorgaans als aanzienlijk wordt aangemerkt. In veel gevallen ligt bovendien de aan het bestuur toegekende invloed lager dan die aan het (bovenschools) management wordt toegekend. Aan de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad wordt minder invloed toegekend dan aan management, schoolleiders en bestuur.

⁶ De respons bij de éénpitters bedraagt 6 vragenlijsten, bij de meerpitters 26. Een beperkt aantal respondenten, circa 6 in totaal, heeft soms gebruik gemaakt van de mogelijkheid een andere actor op te voeren. In de meeste gevallen betreft het hier de 'Raad van Toezicht' als interne actor.

⁷ Aan de respondenten is gevraagd de actoren te *ordenen ten opzichte van elkaar* met behulp van cijfers naar de mate waarin zij invloed uitoefenen op het beleid. De variabele is daarmee te karakteriseren als één van ordinaal niveau. Echter, mede doordat de vraagstelling niet statistisch is geijkt, kan aan de afstand tussen de cijfers geen intervalwaarde worden toegekend. Daarom is het niet zuiver de cijfers van bepaalde actoren bij elkaar op te tellen.

Qua thema's zien we verder een verschil tussen enerzijds de financiële thema's waarbij de rol van het (bovenschools) management als zeer aanzienlijk wordt ingeschat en anderzijds de meer onderwijsinhoudelijke thema's waarbij de rol van de schoolleider meer als leidend wordt ervaren.

Medezeggenschap: bevoegdheden

In relatie tot de invloed van actoren is ook gevraagd naar de bevoegdheden die de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad op het terrein van financieel en kwaliteitsbeleid toekomt. De resultaten zijn als volgt.

Tabel 3.3: bevoegdheden van de (G)MR

	Instemmingsrecht	Adviesrecht	Anders, weet niet
De GMR heeft t.a.v. het financieel beleid	44%	52%	4%
De GMR heeft t.a.v. het kwaliteitsbeleid	32%	59%	9%
De MR heeft t.a.v. het financieel beleid	14%	68%	18%
De MR heeft t.a.v. het kwaliteitsbeleid	29%	46%	25%

Relatie met het administratiekantoor

De meeste respondenten (71%) melden dat het administratiekantoor (AK) bestuur en management ondersteunt bij realisatie en uitvoering van het financieel beleid. De variant dat aan het AK realisatie en uitvoering wordt uitbesteed, wordt door geen van de respondenten aangekruist. 9 respondenten (29%) melden dat noch van een ondersteunings- nog van een uitbestedingsrelatie sprake is, omdat:

- geen AK meer wordt ingehuurd omdat de voorziening volledig intern is gerealiseerd
- van beide varianten sprake is (ondersteuning én uitbesteding).

Verdelingsmodel financieel

54% van de respondenten meldt dat de financiële middelen 'top down' in de organisatie worden verdeeld: vanuit één (bovenschools) budget in overleg bezien wat elke school nodig heeft en vervolgens van daaruit toedelen. 33% geeft aan dat de middelen 'bottom up' worden verdeeld: verankering op het niveau van de school en van daar uit een afdracht plegen richting bestuursniveau. In drie gevallen (13%) is sprake van een combinatie van top down en bottom up.

Invloed lumpsum bekostiging op financieel beleid

Aansluitend is gevraagd of de lumpsum een rol speelt bij (de inrichting van) het financieel beleid. De antwoorden zijn:

Tabel 3.4: invloed lumpsum op financieel beleid

Door de lumpsum:	Ja	Nee	Weet niet
- wordt het inzicht in bestedingen groter	84%	13%	3%
- verandert de interne verdeling van middelen	75%	17%	8%
- neemt de financiële beleidsruimte voor de schoolleider toe	72%	21%	7%

De antwoorden op deze vraag zijn voor nadere analyse uitgesplitst naar de positie van de respondent: maakt het verschil of deze werkzaam is op bovenschools niveau of als schooldirecteur van een éénpitter dan wel dieper in de schoolorganisatie? Daaruit blijkt dat de positie voor het waarnemen van de financiële beleidsruimte geen verschil maakt. Wel is het zo dat (bovenschools) managers iets minder vaak bevestigend antwoorden op de vragen of het inzicht in de bestedingen toeneemt en of de interne verdeling van middelen ook verandert door de lumpsum.

Invloed lumpsum bekostiging op kwaliteitsbeleid

Eenzelfde vraag is gesteld over het kwaliteitsbeleid. Beïnvloedt de invoering van de lumpsum (onderdelen van) dat beleid?

Tabel 3.5: invloed lumpsum op kwaliteitsbeleid

Door de lumpsum:	Ja	Nee	Weet niet
- wordt het kwaliteitsbeleid belangrijker	58%	36%	7%
- kan met geld worden gestuurd op de kwaliteit van de school	80%	16%	4%
- neemt de beleidsruimte voor de schoolleider ten aanzien van kwaliteit toe	83%	10%	7%

Ook bij deze vraag is een uitsplitsing gemaakt naar de positie van de respondent. Daaruit komt naar voren dat (bovenschools) managers iets minder vaak dan mensen uit de schoolorganisatie zelf bevestigend antwoorden op de vraag of door de lumpsum de beleidsruimte van de schoolleider ten aanzien van kwaliteit toeneemt. In het volgende hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan.

3.4 Bestuurscultuur

Code goed besturen

De code is bij nagenoeg alle respondenten bekend. 22% geeft aan dat ze de code op zich wel kennen, maar niet precies weten wat er in staat. Eén respondent kent de code niet.

Thema's goed besturen

Gevraagd is welke thema's op het terrein van 'goed besturen' anno 2005 spelen bij het schoolbestuur in kwestie. De resultaten, in termen van het percentage respondenten dat dit issue noemt:

Tabel 3.6: thema's goed besturen

Issue	Percentage
Transparantie van het besluitvormingsproces	88%
Financiële deugdelijkheid	84%
Verantwoording, intern toezicht en controle	84%
Vertrouwen	50%
Motivering van besluiten	47%
Onafhankelijkheid van bestuur	44%
Integriteit	34%
Gelijke behandeling	28%

Vooral thema's die meer aan 'de harde kant' van governance te situeren zijn, zoals verdeling van taken en bevoegdheden, planning en control, verantwoording en financieel beheer, worden door de respondenten genoemd.

Dit strookt met het feit dat 56% van de respondenten aangeeft dat de komst van de lumpsum de cultuur van bestuur en management beïnvloedt.

3.5 Horizontale verantwoording

Aan de respondenten is gevraagd wie zij als belangrijkste belanghebbenden in en rondom de organisatie beschouwen, aan wie ook *actief* verantwoording wordt afgelegd. De antwoorden zijn als volgt (in procenten van het aantal respondenten dat deze actor noemt):

Tabel 3.7: actoren horizontale verantwoording

Actor	Percentage
Ouders	81%
Het personeel	81%
De (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad	78%
De rijksoverheid	66%
De lokale overheid	47%
Leerlingen	13%
Vervolgonderwijs	9%
Omwonenden	3%
Schoolmaatschappelijk werk	3%
Het club- en buurthuiswerk	0%

Buiten de rijksoverheid worden door de meeste respondenten dus vooral 'interne' actoren aangewezen aan wie actief verantwoording wordt afgelegd over het reilen en zeilen van de schoolorganisatie. Horizontale verantwoording kent bij de pilotbesturen blijkbaar nog nauwelijks een 'externe' dimensie.

Ook is gevraagd naar het type activiteiten dat de schoolorganisatie richting deze actoren onderneemt. Genoemd worden dan:

- Rijksoverheid: reguliere documenten, Inspectiebezoek
- Lokale overheid: verantwoording van subsidies
- Regulier overleg met (G)MR en/of ouderraad en/of ALV
- Informeren van ouders via o.a. ouderavonden
- Diverse documenten zoals schoolgids, schoolplan, nieuwsbrief, (financieel) jaarverslag, personeelsinfo, website, huisorgaan
- Tevredenheidsonderzoeken.

3.6 Geïntegreerd toezicht

Extern toezicht op bestuur- en management?

Tien respondenten (31%) vinden het een goed idee als er extern toezicht komt op processen en structuren van bestuur en management. Vijftien vinden dit echter niet zo'n goed idee (47%). Een relatief hoog aantal, te weten 7 (21%), weet het niet of heeft hier nog geen mening over.

Respondenten die afhoudend reageren, hanteren als argumenten:

- Schoolbesturen dienen zelf hun kwaliteitsbeleid goed te organiseren en daarover verantwoording af te leggen; verantwoordelijkheid moet liggen bij de betrokkenen en belanghebbenden zelf
- Hierin is reeds intern voorzien, o.m. via Raad van Toezicht
- Er is al genoeg toezicht, de huidige situatie volstaat

Respondenten die het wel een goed idee vinden, hanteren als argumenten:

- Een extern oordeel kan positief uitwerken: onafhankelijke derden kunnen een goed (objectief) beeld geven; kans op benchmarking; want wij kunnen last krijgen van een soort bedrijfsblindheid; dat levert waarschijnlijk onafhankelijker metingen en adviezen op
- Het kan leiden tot betere bewaking en het stimuleren van kwaliteit: de kans is dat het weer gaat versloffen; niet overal is dit goed geregeld en de risico's nemen toe; dat houdt het bestuur en de school scherp

Ook is gevraagd of een dergelijk toezicht wel effectief zou kunnen zijn? Ook hierbij denkt circa eenderde van wel (31%) en ongeveer de helft van niet (54%); wederom heeft een relatief hoog percentage respondenten (15%) nog geen mening over dit onderwerp. De redenen waarom men denkt dat dit toezicht wel of niet effectief kan zijn, komen grosso modo overeen met de bovenstaande punten.

Als mogelijke voordelen van een geïntegreerd toezicht worden genoemd (samengevat):

- Stimulans voor organisatieontwikkeling
- Eén pakket geeft meer duidelijkheid en meer kans op integrale aanpak; meer eenheid en samenhang
- Een goede vergelijkingsbasis met andere schoolbesturen
- Toename van vertrouwen bij externen in de kwaliteit van de organisatie
- Landelijke kwaliteit- en risicobeheersing

Welke actor?

Gevraagd is ook naar welke actoren in de toekomst zouden kunnen en mogen toezien op indicatoren van de kwaliteit van processen en structuren van bestuur en management (in procenten van het aantal respondenten dat deze actor noemt):

Tabel 3.8: actoren als toezichthouders schoolbestuurlijke kwaliteit

Actor	Percentage
Eén van de besturenorganisaties	19%
Het ministerie van OCW	19%
De Inspectie van het Onderwijs	42%
Cfi	10%
De Auditdienst	19%
Een (toekomstige) sectororganisatie	19%
Een visitatiecommissie	10%
Een collega schoolbestuur	23%

4. Perspectief

Voor het scherper krijgen van de enquêteresultaten, vooral op het punt hoe bestuur en (financieel) beleid zich ontwikkelen in een bovenschoolse context bij een meerpitsbestuur, zijn zes gevalstudies uitgevoerd. De resultaten van die gevalstudies worden in dit hoofdstuk beschreven.

De eerste paragraaf beschrijft de selectie en uitvoering van de gevalstudies. De tweede paragraaf omvat de bevindingen uit de gevalstudies, geordend naar enkele thema's. Achtereenvolgend komen aan de orde: bestuursmodellen en ontwikkelrichtingen, de plaats van de GMR, de verantwoordelijkheid voor het financieel beleid en het kwaliteitsbeleid in de bestuursstructuur; de bestuurscultuur; horizontale verantwoording en de relatie tussen financieel beleid en kwaliteitsbeleid. In de derde paragraaf belichten we de opvattingen over geïntegreerd toezicht zoals die bij de gevalstudies zijn aangetroffen.

4.1 Selectie en uitvoering van de gevalstudies

De gevalstudies zijn uitgevoerd met als doel een antwoord te vinden op met name de deelvragen naar de bestuurlijk-organisatorische verankering van het (financieel) beleid en de relatie tussen financieel beleid, kwaliteit en schoolverbetering. Daarnaast zijn bij de respondenten opvattingen ten aanzien van geïntegreerd toezicht verkend.

Selectie van de gevalstudies

Voor de gevalstudies is een selectie gemaakt uit 34 schoolbesturen met in totaal zo'n 650 scholen, die in de periode tot de invoeringsdatum 1 augustus 2006 alvast in de gelegenheid zijn gesteld om zich gericht voor te bereiden op de nieuwe bekostigingssystematiek. Dat doen ze in twee pilotgroepen, onder coördinatie van het Projectbureau Lumpsum PO.

- Pilotgroep 1 bestaat uit 12 schoolbesturen die vooruitlopend op 1 augustus 2006 al helemaal met de nieuwe bekostiging kunnen werken. Zij krijgen sinds januari 2004 geld voor het aanstellen en uitbetalen van hun personeel in plaats van formatierekeneenheden. Inhoudelijk richten deze schoolbesturen zich op thema's als risicomanagement, beleidsontwikkeling/meerjarenplanningen, medezeggenschap en bestuurlijke organisatie.
- Aan pilotgroep 2 nemen 22 schoolbesturen deel. Deze krijgen vooruitlopend op 1 augustus 2006 nog geen geld, maar kunnen hun fre's op bestuursniveau afrekenen in plaats van op schoolniveau. Inhoudelijk werken zij aan projecten op het terrein van medezeggenschap, statuten, meerjarenbegrotingen, modellen om de middelen te verdelen over de scholen en aan handreikingen om vanuit de onderwijsvisie tot formatieplaatjes te komen.

Beide groepen, pilot 1 en 2, hebben zich bezig gehouden met de thema's bestuurlijke organisatie, medezeggenschap, strategisch beleid, risicomanagement en planning en control⁸.

Eénpitters zijn in de casusselectie niet meegenomen, omdat een aantal van de deelvragen - met name die raken aan de verdeling van gelden over de verschillende scholen die onder het schoolbestuur vallen - bij deze schoolbesturen naar verwachting minder relevant zijn.

⁸ Meer informatie over de pilots en hun projectplannen is te vinden op www.lumpsumpo.nl.

Vooraf is een aantal selectiecriteria benoemd:

- mate waarin er bij het schoolbestuur sprake is van een enigszins geprofessionaliseerd bestuursmodel, dat wil zeggen het raad van bestuur model of het raad van toezicht model;
- de mate waarin men bij het schoolbestuur een meer centraal ('top down') dan wel een meer decentraal ('bottom up') aansturingsmodel hanteert
- de relatie op het terrein van financieel beleid met het administratiekantoor: is sprake van een sterk 'uitbestedingsmodel' of juist van een sterk 'ondersteuningsmodel'?

ad a) bestuursmodel:

dit criterium blijkt onvoldoende te differentiëren tussen de pilotbesturen om als selectie criterium te kunnen gelden. Nagenoeg alle pilotbesturen kennen reeds een geprofessionaliseerd model. De informatie over verschillen in de mate en/of intensiteit waarmee dit model is doorgevoerd en in de praktijk daadwerkelijk zo functioneert, is bovendien op voorhand niet beschikbaar. Die informatie moet immers uit de gevalsstudies zelf blijken.

ad c) relatie met het administratiekantoor:

Datzelfde geldt voor de relatie met het administratiekantoor. Ook over dit aspect is vooraf te weinig informatie beschikbaar om als selectie criterium te kunnen dienen

ad b) aansturingsmodel:

dit criterium blijkt wel in de casusselectie gehanteerd te kunnen worden.

In overleg met de pilotcoördinator van het Projectbureau Lumpsum PO zijn zes pilotbesturen geselecteerd voor de gevalsstudies. Deze zijn in aantal gelijkelijk verdeeld over pilotgroep 1 en 2, redelijk geografisch verspreid over het land en over de denominaties. Daarnaast is er enige variatie in bestuurlijke omvang.

Uitvoering van de gevalsstudies

De zes geselecteerde pilotbesturen zijn alle bereid tot deelname aan de gevalsstudies. Het bovenschools management is verzocht binnen de organisatie drie gesprekken mogelijk te maken met achtereenvolgens:

- ❖ een vertegenwoordiger van het bestuur, i.c. de portefeuillehouder financiën
- ❖ de centrale bovenschoolse directeur
- ❖ een schoolleider van een van de scholen binnen het bestuur, die naar mening van de bovenschools directeur de meeste inbreng kon hebben voor wat betreft dit onderzoek.

Daarnaast is de pilotbesturen gevraagd relevante documenten (strategische beleidsplannen, jaarverslagen, management/directiestatuten) op te sturen.

In totaal zijn bij de cases 18 gesprekken gevoerd. Tien daarvan zijn uitgevoerd in aanwezigheid van een onderwijsinspecteur PO, in de rol als inhoudelijk waarnemer bij het onderzoek. De gesprekken zijn op band opgenomen, uitgewerkt en voor akkoord voorgelegd aan elke gesprekspartner.

Ten behoeve van de gesprekken is een leidraad ontwikkeld. Deze is ter informatie opgenomen in bijlage IV.

De volgende hoofdthema's stonden centraal in de gesprekken:

- o de bestuursstructuur algemeen en in relatie tot financieel- en kwaliteitsbeleid;
- o de bestuurscultuur;
- o horizontale verantwoording;
- o relaties tussen financieel beleid– kwaliteit/schoolverbetering – horizontale verantwoording;
- o opvattingen over geïntegreerd toezicht.

In de volgende paragraaf beschrijven we aan de hand van de onderwerpen uit de gespreksleidraad de bevindingen uit de gevalsstudies.

4.2 Gevalsstudies: bestuur, beleid en verantwoording

De zes pilotbesturen variëren in omvang van een paar tot ongeveer twintig scholen. In termen van leerlingenaantallen en personeel gaat het om besturen met tussen de 1500 en ruim 4000 leerlingen en tussen 100 en 450 personeelsleden. In vrijwel alle besturen is het voornemen tot (verdere) bestuurlijke schaalvergroting aan de orde, van een groei met één school tot een perspectief van meer dan een verdubbeling tot 40 scholen.

Het gaat om twee openbare schoolbesturen en vier bijzondere (twee rooms-katholiek en twee protestants-christelijk). In vijf gevallen is de rechtspersoon die van de stichting, in het zesde geval is sprake van een bestuurscommissie. In bijlage V zijn van de zes organisaties beknopte beschrijvingen van de bestuurlijke structuur opgenomen.

Vergelijking van de cases per thema levert de volgende bevindingen op.

4.2.1 Bestuursmodellen en ontwikkelrichting

Bij de zes cases functioneert steeds een bovenschoolse, algemene directie en is sprake van een schoolbestuur dat steeds meer op afstand komt te staan. In alle gevallen –ongeacht de omvang van het bestuur- valt de term 'het raad van toezicht model', als aanduiding van de huidige werkwijze of als een (te verkennen) perspectief.

Niet bij elke case is de praktijk van de relatie tussen bestuur en management in overeenstemming met de statuten. In de praktijk is men bijvoorbeeld al verder opgeschoven richting het raad van toezicht model dan formeel is neergeslagen in de statuten. Ook komt voor dat men de verhouding tussen bestuur en management in de praktijk aanduidt als het raad van toezicht model, terwijl de facto sprake is van 'besturen op afstand'.

In een aantal gevallen zijn externe deskundigen betrokken bij het bepalen van de koers van het (toekomstig) bestuursmodel. In één geval trekt men samen op met andere openbare schoolbesturen. In bijna alle gevallen typeert men de ontwikkeling als 'nog niet àf'.

“Werkenderwijs wordt bekeken hoe de rol en verantwoordelijkheden van de verschillende niveaus worden gepositioneerd.”

In alle gevallen zijn veel bevoegdheden en verantwoordelijkheden doorgeschoven naar de bovenschoolse directie (centrale of algemene directie, 'raad van bestuur'). De invloed van het bovenschoolse niveau is daardoor de laatste tijd toegenomen. Ook de omvang van bestuurs- of stafbureaus is gegroeid. Het gaat dan om administratieve, financiële en soms ook onderwijskundige ondersteuning van de scholen.

Hoewel het geen formeel gespreksonderwerp betrof werd in vrijwel alle cases het onderwerp van de omvang van de overhead door de bovenschoolse managers 'spontaan' naar voren gebracht. Het is kennelijk een onderwerp waar men zich terdege van bewust is. Soms is voor de overhead een maximum percentage vastgesteld, bijvoorbeeld maximaal 4%. In één geval is de overhead in de afgelopen jaren reeds danig gereduceerd.

Voor de leden van het schoolbestuur betekent deze ontwikkeling het zoeken naar een nieuwe balans tussen afstand en betrokkenheid. Het roept nieuwe vragen op, zoals: welke informatie is nodig om de nieuwe rol te kunnen uitoefenen; wat is voldoende voor een toezichthoudende rol?

Voor schoolleiders betekent het meer afstand tot het bestuur dan men gewend was; in enkele gevallen kennen de schoolleiders hun bestuursleden niet. Waar bestuursleden de wens hebben voeling te houden met de praktijk worden er schoolbezoeken georganiseerd, van eens per jaar tot een frequentie van eens per vier jaar. Wel zijn bestuursleden vaak bij formele gelegenheden aanwezig.

In een aantal gevallen is de verandering in bestuursmodel van zeer recente datum (een à twee jaar geleden); in de meeste gevallen dateert de verandering van hooguit 5 jaar terug. Wel geeft men doorgaans aan dat de bovenschoolse situatie al langer bestond. Gevraagd naar de reden voor verandering van bestuursmodel luidt in alle gevallen het antwoord: professionalisering. Bij de openbare besturen ligt de achtergrond daarvan in de verdere verzelfstandiging van de gemeente. De andere besturen wijzen vooral op de omvang van de organisatie.

"De stichting had z'n koers al ingezet op weg naar een professionelere bovenschoolse aansturing. Het vrijwilligersconstruct en de complexiteit maakten dat noodzakelijk."

Met name bij de openbare schoolbesturen staan, ingegeven door de context, beheersmatige zaken hoog op de agenda.

Is de invoering van de lumpsum van invloed op de ontwikkeling van de bestuursstructuur? Bij de cases is in het algemeen de opvatting dat de lumpsum niet de doorslaggevende factor is geweest, zeker niet waar het de inhoud van het bestuursmodel betreft. Het gaat immers om veranderingen die al langer spelen: "een rijdende trein". Benadrukt wordt dat 'verzakeling' ook los van de lumpsum al een gegeven was. Wel wordt de invloed van de lumpsum vaak geduid als een accelerator, een katalysator van het proces van bestuurlijke vernieuwing.

"De oorspronkelijke kiem is eerder gelegd, maar door de lumpsum aangejaagd. Dat was een energiepil. Lumpsum is aangegrepen om de ingezette ontwikkeling beleidsrijk gestalte te geven."

Door de bestuursleden waarmee is gesproken wordt het belang van risico's opvangen/schaalvergroting in relatie tot lumpsum benadrukt. Ook geven met name de openbare besturen aan dat 'de fiets van lumpsum' ze kan helpen om meer in de door henzelf gewenste positie van besturen op afstand te komen. Overigens betekent het fungeren als pilotbestuur lumpsum wel, dat er zowel financieel als in termen van voorbereidingstijd geïnvesteerd kan worden in de onderwerpen die te maken hebben met professionalisering van bestuur.

4.2.2 De gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR)

De GMR heeft bij alle zes cases volgens de geïnterviewden zowel een beleidsbepalende als een toezichthoudende rol, waarbij soms het accent ligt op de laatste rol. Een bovenschools manager merkt op:

“De GMR heeft een combinatie van een beleidsbepalende en toezichthoudende rol. De GMR heeft een curieuze rol, eigenlijk veel zwaarder dan het bestuur, want dat is toezichthoudend geworden.”

Het schoolbestuur heeft doorgaans weinig met de GMR van doen. In één geval is er een bestuurslid die GMR-zaken als specifieke portefeuille heeft. Vaker wordt de GMR gezien als ‘sparring partner’ van de algemene directie of de raad van bestuur of als ‘de spiegel van het bestuur voor de algemeen directeur’.

In de meeste gevallen zijn de plaats en het functioneren van de GMR in de nieuwe structuur of ten gevolge van de lumpsum (nog) niet veranderd. Een aantal GMR-en heeft scholing gehad op het terrein van lumpsum. Soms zijn er signalen dat het lastig is de GMR te betrekken bij beleid en bestuur, vanwege gebrek aan continuïteit en deskundigheid. In de helft van de gevallen is de plaats van de GMR expliciet onderdeel van de pilot, in een geval participeert de GMR daar ook direct in. Vaak wordt dat gemotiveerd vanuit de constatering dat verantwoordelijkheden en taken nog niet helder genoeg waren en is een heroverweging van de rol aan de orde. Men verwacht doorgaans wel dat bijstelling van de WMO en invoering van de nieuwe Wet medezeggenschap scholen (WMS) tot slagvaardiger GMR-en zal leiden.

4.2.3 Verantwoordelijkheid voor het financieel beleid

Transparantie in rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, vooral op financieel terrein, maakt in een aantal gevallen nadrukkelijk onderdeel uit van de participatie in de pilot. Deelname wordt aangegrepen als kans om helderheid te scheppen.

De verantwoordelijkheid over het financieel beleid als zodanig is bij de cases als volgt belegd:

- Case A: De begroting wordt opgesteld door het bestuursbureau aan de hand van modellen van het administratiekantoor. De algemeen directeur is eindverantwoordelijk voor financieel beleid. Bestuur en GMR houden toezicht op financiële beleidsplannen. De GMR adviseert. Het administratiekantoor signaleert uitgaventempo en boekingen van de scholen (blijft het binnen budget?).
- Case B: De voorzitter van de raad van bestuur is eindverantwoordelijk. De Raad van Toezicht krijgt veel financiële onderwerpen/documenten onder ogen. Op centraal niveau wordt de begroting vastgesteld en aan de schoolleiders aangereikt. De GMR adviseert.
- Case C: De begroting wordt door de schooldirecteuren en algemeen directeur opgesteld en voorgelegd aan het bestuur. De schoolleider wordt geleidelijk aan integraal verantwoordelijk. Het administratiekantoor is vooral uitvoerend. De GMR heeft adviesrecht.

- Case D: Schooldirecteuren stellen een schoolbegroting op die samen met de algemeen directeur bekeken wordt in het licht van de totale begroting. De bestuurscommissie stelt het financieel beleid vast na advies van de GMR. Formeel maakt de begroting deel uit van de gemeentebegroting. Administratie is uitbesteed aan het administratiekantoor.
- Case E: Begroting wordt opgesteld door de algemeen directeur, eindverantwoordelijkheid ligt formeel bij het bestuur. Er wordt uitbesteed aan het administratiekantoor. De GMR heeft adviesrecht.
- Case F: De Raad van Toezicht is eindverantwoordelijk, de algemeen directeur stelt het financieel beleid op en voert het uit. De GMR heeft adviesrecht. Het administratiekantoor heeft een ondersteunende rol.

De invloed van de lumpsum zit vooral in bewustwording van de vele financiële aspecten die aan de schoolorganisatie zijn verbonden, van de kansen en de risico's. Voor de openbare besturen betekent het dat meer zicht ontstaat op de financiële situatie en vooral ook de financiële problematiek binnen de gemeente. Daarnaast vormt de lumpsum aanleiding om op financieel gebied verantwoordelijkheden/bevoegdheden (beleidsvrijheden en – bevoegdheden) beter te regelen.

Overigens is in een aantal gevallen een verandering in de rol van het administratiekantoor merkbaar. In een aantal gevallen voldeden de diensten niet en is men overgestapt op een ander administratiekantoor. Men merkt op dat het administratiekantoor soms ontbreekt aan ervaring en deskundigheid op het gebied van lumpsum.

4.2.4 Verantwoordelijkheid voor het kwaliteitsbeleid

De bevoegd- en verantwoordelijkheden op het terrein van het kwaliteitsbeleid zijn veelal net zo belegd als in het geval van het financieel beleid. Wel is de rol van de schoolleiders aanmerkelijk groter; in één case heeft dat nadrukkelijk te maken met de visie op de rol van de schoolleider die als onderwijskundig leider moet fungeren (zie ook hierna). Onderwijskwaliteit is doorgaans onderwerp van gesprek met de MR.

Kwaliteitszorg neemt bij alle zes cases een belangrijke plaats in. Veel aandacht gaat uit naar kwaliteitszorgsystemen en integrale meerjarencycli. Er worden kengetallen verzameld om de eigen situatie met anderen te kunnen vergelijken. In veel situaties is de cirkel nog niet gesloten. Dat wil zeggen: er wordt gewerkt met planningen en doelstellingen, maar de jaarverslagen ontbreken nog. Het werken aan kwaliteitszorg brengt een aantal topics met zich mee, bijvoorbeeld het afstemmen van alle cycli qua documenten en overleggen die er in de hele organisatie zijn. Ook roept het de vraag op in hoeverre er sprake moet zijn van een uniform kwaliteitssysteem of dat dat behoort tot de autonome keuze van de school. Vanuit de schoolbesturen wordt hier en daar de wens geuit toe te willen naar een bedrijfsplan met doelen, kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren. Vanuit de schoolleiders worden af en toe vraagtekens geplaatst bij de verhouding kwaliteitssysteem en onderwijskwaliteit (is het kwaliteitssysteem wel dienstbaar aan de onderwijskwaliteit?).

Invloed van lumpsum op dit terrein is er volgens de geïnterviewden (nog) niet. Hooguit indirect "via koppeling aan visie: je moet bewust met kwaliteit omgaan."

4.2.5 De bestuurscultuur

Bij de meeste cases wordt het gesprek over de hoofdlijnen van bestuur en beleid in de organisatie gevoerd op het niveau van schoolbestuur en bovenschools management, veelal informeel "met de benen op tafel" of bijvoorbeeld op visiedagen. Directe inbreng door de schoolleiders is daarbij niet vaak aan de orde. Meestal is er (nog) geen systematische aandacht voor reflectie op de eigen organisatie.

Bij de onderzochte pilotbesturen is niet altijd duidelijk waar de inspiratie voor het vigerende bestuursmodel gezocht is of gezocht wordt. Soms heeft de algemeen directeur daarin een voortrekkersrol door bijvoorbeeld bij andere besturen te gaan kijken of door middel van intervisie. In een aantal gevallen is externe expertise betrokken.

Bestuursleden laten zich vaak inspireren door hun ervaring in andere sectoren, bijvoorbeeld in de zorg, volkshuisvesting of de financiële wereld, waarin men bijvoorbeeld ook al ervaring heeft opgedaan met lumpsum. Vaak wordt er verwezen naar de ondernemingsgeest en – structuur in het bedrijfsleven of naar een policy governance model.

In de code 'goed bestuur' speelt het onderscheid tussen bestuurlijke verantwoordelijkheid en toezicht op het eigen functioneren een belangrijke rol. Over het algemeen is echter duidelijk dat dit in de cases nog niet zichtbaar dan wel nog niet voldoende uitgekristalliseerd is. In een paar gevallen is dat het gevolg van de ontwikkeling naar een bestuur op afstand en het zoeken naar de informatie die het toezichthoudend bestuur nodig heeft om die rol te kunnen vervullen.

"Zoals het nu is hebben we bestuurlijke en toezichthoudende taken. We hebben daar eerlijk gezegd niet zo bij stil gestaan in het verleden. Je bepaalt het beleid in overleg met de directie en je controleert of het beleid wordt uitgevoerd. Dus eigenlijk in één hand. Maar wij hebben geen leden om verantwoording aan af te leggen."

Belangrijke thema's die in de organisaties aan de orde zijn als het gaat om bestuur en management zijn: transparantie (van verantwoordelijkheden/bevoegdheden/rollen/ besluitvorming), georganiseerde communicatie; maar ook onderwijskundige thema's als profilering, het nieuwe leren en identiteit. Overigens is in een aantal gevallen zichtbaar dat scholen zich meer onderdeel van een bestuur zijn gaan voelen dan elk voor zich opererende scholen.

"Dit jaar hebben we voor het eerst meegemaakt dat een schoolleider zei: ik heb anderhalve dag formatie over, die mag een ander wel hebben."

Maar weinig geïnterviewden leggen een relatie tussen lumpsum en de bestuurscultuur. Waar dat wel gebeurt spreekt men in termen van toegenomen (financieel) bewustzijn in de organisatie, elkaar aanspreken op kwaliteit en van transparantie en openheid van zaken.

4.2.6 De rol van de schoolleider

In het verlengde van het zoeken naar nieuwe posities en rollen voor bestuur en management, zien we dat bij de cases ook wordt gezocht naar een daarbij passende rol voor de schoolleider. De lumpsum als zodanig is hierin niet dé oorzaak; wel wordt de invoering van de lumpsum aangegrepen als een mogelijkheid om dit onderwerp 'beleidsrijk' op te pakken.

Bij de cases doen zich twee varianten voor:

- Bij een aantal cases wordt de schoolleider primair gezien als *onderwijskundig schoolleider* en worden beheersmatige taken van de schoolleider weg georganiseerd; deze schoolleiders hebben bijvoorbeeld ook geen cursussen lumpsum gevolgd. Zelf geven zij aan in hun agenda daadwerkelijk meer tijd te krijgen voor onderwijskundige zaken. Voor de toekomst, onder de lumpsum, luidt het plan als volgt:

“(..) een directeur maakt zijn jaarplan, met een bepaalde visie/concept. Dat jaarplan kost geld, ook in personeelskosten en op basis van dat plan gaat hij in overleg met de RvB om met argumenten dat geld los te krijgen. Daar zit een stuk ondernemerschap in. Hij krijgt niet op voorhand de mededeling: dit is je begroting, maak maar een jaarplan dat binnen je begroting past. We laten ons niet leiden door geld in eerste instantie. Het schoolplan kost geld en we gaan kijken of we dat geld kunnen vinden. En de schoolleider beargumenteert dat aan de hand van zijn kwaliteitszorg en de prioriteiten daarin.(..) Het is pas écht lumpsum als schoolleider op basis van visie/onderwijsconcept een beargumenteerd plan kan schrijven om daarmee geld los te krijgen.”

- Bij andere cases wordt de schoolleider gezien als *integraal schoolleider* en dient hij of zij zich óók bezig te houden met beheersmatige taken. De schoolleiders hebben dan bijvoorbeeld (in service) trainingen gevolgd op het terrein van financiën, beleid en beheer en worden veelal nog begeleid – bijvoorbeeld door het administratiekantoor – bij het formuleren van het jaarplan/ondernemingsplan.

”Het eerste jaar is het model vooral nog vanuit het bureau ingevuld. Zodra het geld binnen komt stellen directeuren met de algemeen directeur speerpunten op. Volgend jaar doen de directeuren het zelf. Het geld komt bij het bestuursbureau binnen, de toerekening gebeurt per school. Van het bureau uit wordt op grond van het ondernemingsplan van de school een budget toegekend. Dat kan meer of minder dan de toerekening op grond van kengetallen en dergelijke zijn, in feite heeft dat niks met elkaar te maken.”

Hoewel de rollen van de schoolleiders onder de beide visies verschillen, zijn er ook overeenkomsten:

- beide modellen staan vaak in het teken van ‘het stimuleren van ondernemerschap’ onder de schoolleiders
- bij beide modellen wordt op bovenschools niveau veel werk verzet om het model van de eigen voorkeur mogelijk te maken. In het geval van de onderwijskundig leider worden beheersmatige taken op centraal niveau uitgevoerd. Maar in het geval van de integraal schoolleider wordt er ook op centraal niveau veel werk verzet om de schoolleider formats en materialen aan te reiken om het werk te vereenvoudigen.

Het volgende voorbeeld van een integraal schoolleider is in dit verband veelzeggend:

“Ik zit nog steeds op de schok van lumpsum te wachten. Op bestuurlijk niveau is er heel hard gewerkt en zijn er voorwaarden gecreëerd om het voor ons makkelijker te maken. (..) Wat we aan beheersmatige taken hebben, overschaduwet het onderwijskundig leiderschap niet. Als mensen ergens last van hebben is het meer van de omslag in het denken. Men is bang geen overzicht te hebben, tekort te komen, dat men de financiële verantwoordelijkheid niet aan kan. Het is ook een kwestie van wennen, dat je een ander uitgavenpatroon hebt.”

De visie op de rol van de schoolleider werkt door op de activiteiten en ruimte van de schoolleider. Twee voorbeelden, die ook duidelijk maken dat er consequenties aan verbonden zijn voor de rol van het intern toezicht.

Voorbeeld 1:

“Wij vinden dat zoveel mogelijk de euro's en de verantwoordelijkheden naar de schoolleiders moeten, dat betekent ook meer risico's. Het bestuur is vangnet. Gecontroleerd vertrouwen hoort er wel bij.”

Voorbeeld 2:

“Er is gekozen voor onderwijskundige teamleiders en we zijn er uiterst kritisch op om de bovenschoolse inzet van directeuren zoveel mogelijk te beperken. (..) In principe is de beleidsvrijheid van de schoolleiders vooral op onderwijskundig gebied en voor alles daarbuiten wordt kaderstellend vanuit de RvB aangegeven waar de beleidsvrijheid ligt.”

Als we de cases met elkaar vergelijken, zien we dat daar waar een duidelijke visie bestaat op de rol van de schoolleider, wordt die visie ook redelijk bepalend is voor de structuur (hoe kunnen we het zo inrichten dat de schoolleider daarmee bezig kan zijn, wat doen we centraal, wat decentraal). De structuur moet dan de beoogde rol van de schoolleider faciliteren.

In een van de cases werd overigens tot voorzichtigheid gemaand als het gaat om het gebruiken van begrippen als 'integraal schoolleider' en 'onderwijskundig schoolleider':

“Er is nu ook de discussie: wat is een integrale schooldirecteur? Als je dat echt zou doorvoeren heb je in mijn ogen allemaal eenpitters. Die hebben het bij de lumpsum straks het moeilijkst. De begrippen integraal schoolleider en onderwijskundig leider moet je niet zomaar noemen; je moet meer nadenken hoe gaan we met scholen en budgetten om en waar kunnen we meerwaarde door samenwerking realiseren.”

4.2.7 De relatie tussen financieel beleid en kwaliteitsbeleid

Aan de geïnterviewden is de vraag voorgelegd of er in de organisatie sprake is van een financieel beleid dat mede wordt gebaseerd op de kwaliteit en ontwikkeling van de scholen die onder het bestuur vallen. Uit de cases komt naar voren dat de relatie tussen het financiële beleid en het kwaliteitsbeleid nog een lastige is, vooral ook omdat hierbij meerdere factoren een rol spelen⁹:

a. financiële startpositie

De indruk bestaat dat er op het moment van bevraging nog onduidelijkheid bestaat hoe de financiële situatie er op 1 augustus 2006 uit gaat zien: "Het sommetje is nog niet gemaakt". Bij de openbare schoolbesturen heeft men last gehad van het ontwarren van de financiën uit de gemeenten. Bij sommige besturen spelen ook problemen met (niet volwaardig bekostigde) dislocaties een rol.

b. financiële beleidsruimte

De onzekerheid over de positie straks maakt dat er sprake is van een zekere terughoudendheid waar het gaat om toekomstige ruimte. Een bovenschools directeur waarschuwt in dat opzicht voor de gevolgen van de ombouw van een declaratiestelsel in een vooruitbetalings-stelsel:

"De contouren van lumpsum voor de organisatie waren helder (..) alleen had men toen nog niet het overzicht van alle mechanismen en consequenties van regelingen. We hadden een groot tekort, terwijl we tot dan toe altijd een klein overschot hadden. Het was niet mogelijk om tussentijds arbeidsrechtelijk in de benoemingen te wijzigen (..) .Er konden 6 volledige arbeidsplaatsen niet meer ingevuld worden en die moesten dus geschrapt worden, als consequentie van lumpsum vooraf, vervangingsfonds enzovoorts."

In alle zes cases geeft men aan dat de reëel beschikbare beleidsruimte wordt beperkt door het staand (personeels-)beleid. De genoemde percentages fluctueren tussen de 80% en 95%. Dat maakt dat er soms wordt gesproken over 'theoretische ruimte'. Er is tijd nodig om meer échte ruimte te creëren. Dat gebeurt bijvoorbeeld als er ruimte in de formatie komt of door mobiliteitsbeleid. Vanuit verschillende perspectieven (bestuurder, bovenschools management, schoolleider) wordt daar op een andere manier naar gekeken. Dat kan tot dilemma's leiden. Een paar voorbeelden:

⁹ In bijlage IV is per casus een beschrijving van de verdeling van middelen opgenomen. Daarin valt te lezen dat in enkele organisaties interne verdelingsmodellen in de maak zijn; in sommige gevallen zijn er ook tamelijk gedetailleerde verdeelsleutels ontwikkeld.

Een bestuurder:

“Omdat een groot deel van de kosten uit personeelskosten bestaat is het van belang dat in de besteding van het personeelsbudget de nodige ruimte/flexibiliteit komt. Hier zijn de arbeidsvoorwaarden van belang. De wijze waarop verplichtingen zijn aangegaan was weinig gericht op flexibiliteit. We hebben bovenschoolse aanstellingen. Competenties kan je nooit per school bekijken. Het is niet de bedoeling dat de school straks invloed heeft op personeelsbeleid, dat is een bovenschools onderwerp. Niet iedereen kan bijvoorbeeld ‘Vensterschool’ willen worden. De directeur moet zorgen dat het onderwijs op zijn school optimaal verloopt. De ‘franchise formule’ moet wel ruimte bieden om dat onderwijs in de wijk aan te passen. (..)

Lumpsum kan daar wel in helpen, om die visie gestalte te geven. Nu heerst er een klaagcultuur: ‘het lukt niet omdat we de middelen niet hebben’. Dat moet je omkeren. Je moet meer naar de output-kant dan naar de randsvoorwaarden. Dan is er synergie te behalen door bovenschools op gezamenlijke punten te acteren en focus te leggen op de kwaliteit van de organisatie ter plekke. Dat betekent ook dat competenties die dit jaar gewenst zijn op school A, misschien volgend jaar op B ingezet moeten worden. Dus moet je daar bovenschools naar kijken. Dat is wennen voor de directeuren: een directeur ziet niet graag zijn beste mensen vertrekken.”

Een schoolleider:

“Het is een balans: op schoolniveau regel je een aantal zaken én bovenschools doe je dat. Steeds meer wordt bovenschools geregeld. Dat zal met de invoering van lumpsum wel moeten, om risico’s af te dekken. Maar in een aantal gevallen heb ik m’n twijfels. Als het gaat om besteding van het schoolbudget zou ik graag een grotere ruimte willen hebben om schommelingen binnen de school op te kunnen vangen. Die ruimte is er nu niet of nauwelijks. Het is wel iets waar we met z’n allen ja tegen hebben gezegd (...). Ik hou van een stukje vrijheid om rond personeel of knelpunten in de organisatie zelf te kunnen oplossen. Neem de formatie bijvoorbeeld, dan het klopt rekenkundig, maar het knelt. Vanuit een groter geheel gedacht kun je met een cijfermatige aanpak alles prima passend maken, maar vertaal dat nou eens door naar de onderwijspraktijk. Kan die witte of die zwarte school er goed mee uit de voeten?”

De financiële beleidsruimte waar de schoolleiders in de gevalsstudies mee te maken hebben, loopt uiteen. Dit hangt ook samen met de visie op de rol van de schoolleider (zie ook hierna). Voor schoolleiders loopt de beleidsruimte uiteen van de materiële (‘Londo’) vergoeding met afdracht ten behoeve van het bovenschoolse tot ‘onze scholen moeten aangeven wat ze nodig hebben’.

Bij de schoolleiders waarmee is gesproken wordt wel de wens gesignaleerd om meer vrijheid, meer invloed op beslissingen. Men vraagt om verantwoording van het handelen op bovenschools niveau. Een aantal voorbeelden door schoolleiders genoemd:

“Een voorbeeld: de directeuren praten over hoeveel er gerekend moet worden voor een ICT-er in de eigen school. Dan krijg je al gauw een gemiddelde, terwijl dat naar mijn mening kan variëren, ook in behoefte per school. Hoe is de leerlingenpopulatie samengesteld, hoe liggen de kwaliteiten en beperkingen binnen mijn team. Ik ben voor een globale ‘mal’ en de plicht ervoor te zorgen dat je aan het eind van het jaar niet tekort komt. Nu is de situatie zo dat er bijvoorbeeld twee bovenschoolse ICT-ers zijn, hetgeen verrekend wordt over alle scholen, naar rato. Daar hebben we zelf geen invloed op.”

“(..) wat de nascholingspot betreft zijn er veranderingen. Aanvankelijk was er een groot deel op bovenschools niveau getild, waardoor we als school nog ongeveer 1500 euro te besteden hadden. In het directeurenoverleg hebben we gezegd: het nascholingsbudget is voor de scholen en moet daar ook terecht komen. Als school wil je je kwaliteit verbeteren. Het gaat vaak om cursussen over wat langere termijn. We willen graag solidair zijn met kleinere scholen die beduidend minder hebben. Wat over is gaat naar de kleinere scholen.”

“Ik wil mijn onderwijs inrichten volgens onze visie en doelstellingen. Bijvoorbeeld: ik heb minder groepsleerkrachten nodig, maar wel onderwijsassistenten en een ICT-er. De school moet eventueel verbouwd worden en een nieuwe methode aangeschaft. Dat vraagt visie-ontwikkeling die je kunt omzetten in doelen, die later geëvalueerd worden. Dat betekent een bewuste stap. Dat zou best een onderhandelingsproces met de algemene directie en de financieel beleidsmedewerker mogen inhouden. Dat is niet zoals het nu al gaat. In een tweedaagse die recent gehouden is, is daar over gefilosofeerd, meer dan dat er beleid ontwikkeld is. De visie op onderwijs is het vertrekpunt, niet meer minuten ICT of iets anders, of dat we op bestuursniveau niet tekort willen komen.”

“Voorbeeld: een van de scholen loopt niet goed. Er is besloten dat die school een brede schooltraject ingaat en de begeleiding daarvan kost 30.000 euro. Dat zijn ook mijn centen. Dat is besloten; er is niet overlegd over mogelijkheden/alternatieven. Ik heb twee personeelsleden van de ene school en een van de andere overgenomen, dus ik ben belanghebbende! Ik wil een stem in het kapittel in een eerdere fase. Het zou ook verstandig kunnen zijn om straks de nieuw te bouwen school op dit brinnummer te handhaven en deze school als dislocatie te handhaven, maar dat is niet onderzocht.”

c. verdeling budget tussen bovenschools – schools niveau

Als het gaat om de verdeling bovenschools niveau en schoolniveau dan houden de overwegingen daarvoor meestal het midden tussen het opvangen van risico's en de uitdrukking van een visie. Onderwerpen als ICT, huisvesting, en arbo-zaken worden vaak op bovenschools niveau belegd.

“We kiezen bewust voor een top down model, omdat we vinden dat we op centraal niveau de risico's die er liggen moeten afdichten. Scholen kunnen niet alle factoren beïnvloeden. We willen ook geen heel groot bovenschools fonds creëren. We vragen ons dus af: wat willen we op schoolniveau neerleggen, wat moet op schoolniveau en wat kan niet op schoolniveau. Een voorbeeld: ouderschapsverlof, dat kun je niet op schoolniveau regelen, zo ook arbo-aangelegenheden. “

In de cases waar een uitgesproken visie op de rol van de schoolleider bestaat, is dat mede bepalend voor hoe de geldstromen (gaan) lopen en de mate waarin de schoolleider met 'euro's' te maken krijgt.

"We zijn per definitie wantrouwend naar een te grote bovenschoolse voorziening, dus we leggen zoveel mogelijk op schoolniveau. Geen andere centrale potten dan die die scholen zelf willen. Ik zie met argusogen aan hoe grotere instellingen argumenteren dat hun grootste argument is om alles te centraliseren. Dat klopt niet en is kwalijk omdat het de verantwoordelijkheid bij de werkvloer weghaalt en elke prikkel om integraal leiding te geven aan de school ontbreekt. Via de achterdeur krijg je de boemerang binnen, want binnen de instellingen wordt er dan onderling strijd geleverd: wie is de baas. Het is onmogelijke om kwaliteit in de klas te leveren als je dat niet vertaalt naar euro's."

"We zijn er niet voor de directeurs euro's te geven en straks zelf te moeten laten berekenen wat de loonkosten zijn om daarmee personeel te moeten aanstellen. Voorlopig gaan we er in overleg met de directeurs van uit dat we de scholen gaan bekostigen op basis van fte's. Zo kunnen ze ook kiezen voor andere functies, bijvoorbeeld in plaats van voor een leraar voor onderwijsassistenten (..) De schoolleiders hoeven geen financiële genieën te zijn om hun inkomsten en uitgaven exact te bepalen; dat willen we juist bij ze weghalen".

"Een van de belangrijkste taken van de RvB is de randvoorwaarden voor onderwijskundig teamleiderschap creëren(..) . De eerste signalen van directeurs zijn bemoedigend. Ze geven aan: ik krijg tijd, structureel tijd voor andere dingen zoals klassebezoek en hoeft niet meer boekhouder te zijn. (..) Het scheppen van die voorwaarden heeft rechtstreeks gevolgen voor de RvB, want die is beleidsvoorbereidend en beleidsbepalend bezig, maar vooral ook operationeel, omdat we zaken van het bordje van de directeur afhalen. "

d. relatie met kwaliteitsbeleid

Uiteindelijk gaat het allemaal om de kwaliteit van het onderwijs. Dat staat voor alle geïnterviewden als een paal boven water.

"Het draait natuurlijk om de kwaliteit van het onderwijs. Daarvoor moeten wij de middelen aanreiken en de algemeen directeur mag ze verdelen. Binnen het bestuur zijn de functies verdeeld. Alles is geënt op de kwaliteit, ook de gebouwen. We moeten de middelen aanreiken om goed onderwijs te kunnen geven, gebouwen en materialen. Prioriteit nummer 1 is de kwaliteit."

Zoals eerder vermeld nemen kwaliteitssystemen een belangrijke rol in. Er wordt veel energie gestoken in het invoeren en sluitend maken van de kwaliteitszorg en het afstemmen ervan op bedrijfsprocessen. In een aantal gevallen geeft men aan dat er van het kwaliteitssysteem een signaleringsfunctie uit kan gaan:

“In het kader van het kwaliteitssysteem zijn we aan het ontwikkelen dat daar aspecten als gerealiseerde kwaliteit of inspectiebezoeken in opgenomen zitten. Nu is dat nog onvoldoende. Wel is het zo dat als uit een inspectiebezoek een signaal komt, dan wordt dat in de volgende begroting opgenomen.”

“(…) vanuit het kwaliteitszorgsysteem moeten zo meteen onderwijskundig teamleiders kunnen aangeven, op grond van signalen van leerlingen, ouders, inspectie, waar ze acties op moeten nemen. Een nieuwe methode, vorm van onderwijs. Welke financiële plaatjes horen daarbij? Dat wordt met de RvB besproken, zowel voor acties binnenschools als bovenschools. Het kwaliteitszorgsysteem is de basis. Zowel bovenschools als per individuele school worden er actiepunten benoemd en hoort er een financieel plaatje bij en een bepaling: wat moet op de korte termijn, wat is meerjarenplanning.”

Dergelijke signalen kunnen ook komen van de schoolleiders zelf, de algemeen directeur of de onderwijsinspectie:

”In 2001 werd op basis van de inspectierapporten geconstateerd dat we op het gebied van adaptief onderwijs veel te weinig op 4 scoorden. Bestuur heeft toen gezegd: daar willen we op inzetten en we gaan middelen vrijmaken om onderwijskwaliteit en ontwikkeling verder vorm te geven.”

Vooraf door schoolleiders worden er wel eens vraagtekens geplaatst bij de systemen en daarbij horende ‘planlast’.

”Ik vind dat je als schooldirecteur keuzes moet maken hoe je met instrumenten omgaat en het moet passen binnen de ontwikkeling. Hoe zorg je dat het team dat ziet als een middel? Hoe kun je op een goede manier verantwoording afleggen? Ik vraag me wel eens af of alles ten dienste is van de onderwijskwaliteit.”

Uit de cases komen een aantal voorbeelden naar voren waarin vanuit bovenschools niveau wordt geïnvesteerd in minder lopende scholen. Daarbij geldt echter wel vaak als regel dat de school die ‘in het krijt staat’ dat later terug moet betalen.

”Bij een stijging van leerlingen vraagt een directeur vooruitlopend op de bekostiging of hij alvast een leerkracht mag benoemen. Die school mag die leerkracht benoemen en op stichtingsniveau wordt dat genivelleerd. De school gaat in feite in het rood want hij moet wel terugbetalen: wij zijn het ‘vereveningsfonds.’”

Eerder in dit hoofdstuk zijn er voorbeelden aangedragen van verwachtingen en wensen hoe in de toekomst door de schoolleiders speerpunten worden aangedragen op grond van het kwaliteitszorgsysteem waarop vervolgens begrotingen worden opgesteld. Afrekenen op prestaties is nu niet aan de orde, maar men acht dat soms wel denkbaar. In dat verband merkt een schoolleider op graag in de gelegenheid te willen zijn om een prestatiebeloning aan sommige teamleden te verstrekken.

In een aantal gevallen worden er vingeroefeningen gedaan met zogenoemde innovatiepotjes op bovenschools niveau, waarvoor scholen plannen kunnen indienen. Op die manier wordt getracht de ondernemerszin te stimuleren, doordat het beste plan gepremieerd wordt. In sommige gevallen wordt daar de clausule aan toegevoegd, dat over de jaren heen wel elke school aan de beurt moet komen. De situatie 'geld volgt prestatie' is nog niet aan de orde. Voor de toekomst bestaan er wel ideeën om het ondernemersschap uit te bouwen:

'We willen scholen stimuleren om bepaalde veranderingen in een kwalitatief hoogstaande vorm op te zetten, bijvoorbeeld projectmatig. De rente die er is, is één van de inkomsten van het innovatiefonds en dat wordt dan niet meer naar rato over de scholen verdeeld. Dien bijvoorbeeld als school maar een voorstel tot 25.000 in, maar een ander criterium is dan: is er een co-financier die ook 25.000 bijlegt?'

e. invloed lumpsum op de relatie financieel - kwaliteitsbeleid

De lumpsum zet zeer zeker aan tot het maken van bewuste keuzes, zo luidt het algemene gevoel. Ook uit de volgende voorbeelden blijkt, dat dat tot dilemma's kan leiden binnen de organisatie.

Een bestuurslid:

"Door de lumpsum wordt er veel bewuster nagedacht over zaken die voorheen gewoon betaald werden. Aan de andere kant is er meer mogelijk in termen van maatwerk en kwaliteit. De lumpsum maakt dat er meer in geldtermen wordt gepraat en gedacht en dat is voor het onderwijs een verandering. Ook voor het ministerie is het wennen, getuige de vele wijzigingen die men in het financiële verslag doorvoert. Het onderwijs is erg naar binnengekeerd. Het zijn zeer betrokken mensen, gemotiveerd vanuit de inhoud, maar ook koninkjes voor de klas en eigenwijs: 'Zoals wij het doen is het goed'. De relatie financieel beleid en onderwijskwaliteit is nog onwennig. Waar bijvoorbeeld het bestuur de mening toegedaan kan zijn dat het verschil tussen 25 of 35 kinderen in een groep geen of nauwelijks effect heeft voor het rendement, kunnen leerkrachten en schoolleiders daar heel anders over denken."

Een bovenschools manager:

"De berichtgeving geeft aan: er liggen nu kansen om de onderwijskwaliteit te verbeteren door ontschotting. De marges zijn niet zo groot. We hebben te maken met personele verplichtingen, daar kunnen we niet onderuit. In de simulatie werd wel heel duidelijk, wat bijvoorbeeld effecten zijn in de toekenning van fte's als je gemiddelde groepsgrootte met 1 leerling zou doen toenemen. Bestuurders die zien dat je je op materieel vlak in allerlei bochten moet wringen om eruit te komen, zien dan ook wat dat oplevert. Maar dan komen de schoolleiders in het geweer: 'materiele tekorten hoeven niet een eerste argument te zijn om in onze personele sfeer wijzigingen door te zetten, want dat heeft effect op onze kwaliteit'."

Een schoolleider:

“Onderwijsland is niet zo gewend aan harde maten, het is allemaal wat zacht en gebaseerd op gevoelszaken/indrukken. Keuzes moet je kunnen verantwoorden. Om mijn algemeen directeur te plagen stel ik wel eens de vraag: wat mag goed onderwijs kosten, dan?”

4.2.8 Horizontale verantwoording

Ten slotte is de geïnterviewden ook gevraagd wie zij als belanghebbenden (stakeholders) van hun organisatie beschouwen. Uit de gesprekken komt naar voren dat vooral ouders, personeel en de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad als zodanig worden gezien. Leerlingen worden in veel geringere mate als belanghebbenden genoemd.

De schoolbesturen leggen de meeste nadruk op de ouders, door de bovenschools managers worden soms ook andere partijen genoemd, lokaal of in de wijk; zoals instanties op het gebied van maatschappelijk werk, jeugdzorg, gemeente, vervolgonderwijs. De schoolleiders noemen vaak de bovenschoolse directie als belanghebbende.

Als het gaat om ouders wordt er vaker gesproken van communicatie in informerende zin. In meer ‘verantwoordende’ zin is eerder de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad in beeld. In wisselende mate worden er ouder- en/of leerlingtevredenheidsmetingen gehouden; ook de doorwerking daarvan in een kwaliteitssysteem varieert. In dit kader is er ook een kritische opmerking:

“Verantwoording afleggen doe je maar één keer, aan degene die je mandaat heeft gegeven over hoe je met dat mandaat bent omgegaan (...). Je kunt niet dezelfde verantwoording aan allerlei gremia afleggen. “

Als het gaat om activiteiten richting de belanghebbenden dan gaat het vaak om activiteiten in informerende zin: jaarverslagen en informatiebulletins worden voorgelegd. Een aantal malen merkt men op dat de instrumenten op dit vlak nog ontoereikend zijn.

Opmerkelijk is dat er door de toegenomen invloed van de bovenschoolse laag vooral ook een vraag ontstaat vanuit de schoolleiders naar verantwoording op het niveau van het bovenschools management. Voor een deel gebeurt dat in de directie-overleggen van schoolleiders en de bovenschools managers.

De invloed van de lumpsum op horizontale verantwoording wordt door de geïnterviewden gerelativeerd. Men stelt wel dat het belang van horizontale verantwoording groter wordt, maar relateert dat bijvoorbeeld aan een bredere maatschappelijke tendens om meer te communiceren met betrokken partijen of als onderdeel van een zakelijker cultuur/planmatig werken. In een paar gevallen wordt opgemerkt dat de rol van de GMR door de invoering van de lumpsum is gegroeid, vooral in relatie tot financiële zaken.

4.3 Gevalsstudies: opvattingen over geïntegreerd toezicht

In de interviews is ter afsluiting redelijk lang stil gestaan bij de vraag of en in hoeverre nieuwe vormen van extern toezicht op de kwaliteit van schoolbestuurlijke structuren en processen (‘geïntegreerd toezicht’) zinvol zouden kunnen zijn. De geïnterviewden zijn op hoofdlijnen in twee groep in te delen: een groep mensen die geïntegreerd toezicht zinvol acht en er een meerwaarde in ziet, en een groep die dat niet doet.

Heeft extern toezicht een meerwaarde?

Er zijn respondenten die een meerwaarde onderkennen van extern toezicht op de kwaliteit van bestuur en processen. Daarvoor worden verschillende redenen aangedragen:

- ❖ Een externe blik of de blik van een onafhankelijke derde kan 'bedrijfsblindheid' voorkomen. Iemand van buiten de organisatie kan een ander perspectief inbrengen, waar men binnen de eigen organisatie gewend is zaken op een bepaalde manier te doen.
- ❖ De meerwaarde ligt in vergelijkingsmateriaal, de beschikbaarheid van benchmark gegevens
- ❖ Het toezicht uitbreiden naar het bestuur in één pakket geeft meer duidelijkheid en meer kans op een integrale aanpak
- ❖ Toezicht op bestuur kan een kwaliteitsimpuls bieden en scheidt voor derden duidelijkheid

Waar men geen meerwaarde ziet, worden de volgende argumenten aangedragen:

- ❖ Toezicht verhoudt zich niet met de lumpsumgedachte. Het risico bestaat dat de geboden ruimte wordt ingeperkt/weggehaald door bijvoorbeeld een gedetailleerd toezichtskader of met voorschriften. "Laat de besturen ondernemerschap en laat ze verantwoording afleggen, maar kom niet aan de autonomie," zo wordt gesteld.

"Je moet uitgaan van het resultaat, focussen op het resultaat en niet vluchten in randvoorwaarden. Middelen zullen altijd schaars blijven, dus het gaat erom hoe je de schaarse middelen effectief besteedt. Lumpsum suggereert dat je die ruimte krijgt, om het op verschillende manieren te doen, zodat je er het meeste uithaalt. Als je dat niet vertrouwt, dan moet je het niet weggeven."

- ❖ Bovendien is men de mening toegedaan dat de verantwoordelijkheid hiervoor moet liggen bij de betrokkenen en belanghebbenden zélf. "Als je daar een ander tussen zet zou het lijken alsof een ander daar ook verantwoording voor kan dragen".
- ❖ Er zijn besturen die aangeven: 'toezicht is niet nodig in onze situatie'. In die situaties geeft men aan het toezicht 'zelf goed geregeld te hebben, bijvoorbeeld door middel van een Raad van Toezicht'. Men wijst op bestaande intervisie, uitwisselingen met andere besturen en het betrekken van externe deskundigheid. In enkele gevallen gaat de opvatting: 'het is niet nodig' in de richting van: 'we kunnen het zelf beter'. Ook zijn er een paar besturen die ernaar streven het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs op schoolniveau overbodig te maken. Het bovenschools management is dan de beoogde gesprekspartner voor de inspecteur.
- ❖ Toezicht op bestuurlijke verhoudingen en beleidskeuzes raakt aan de vrijheid van onderwijs

Bijna alle geïnterviewden, ongeacht hun standpunt ten aanzien van geïntegreerd toezicht, pleiten overigens wel voor beperking van de bevraginglast. Men vreest dat geïntegreerd toezicht meer planlast met zich mee zal brengen en ook meer werk.

Wat is het onderwerp van toezicht?

Gevraagd naar het mogelijke object van geïntegreerd toezicht worden verschillende elementen naar voren gebracht:

- Toezicht op de wijze waarop het interne toezicht (statutair) geregeld is. Eventueel in aanvulling daarop zou gekeken kunnen worden naar of het bestuur zich laat doorlichten, of er sprake is van intervisie, uitwisseling en de mate waarin externe deskundigheid wordt betrokken.
- Toezicht op effectiviteit van functioneren: geïntegreerd toezicht zich kan beperken tot een procestoetsing die leidt tot een uitspraak over de vraag: kan men zich voorstellen dat deze schoolorganisatie op deze wijze effectief functioneert?
- Toezicht op het onderwijsrendement en de onderwijskwaliteit. "Kijk naar de output en als dat uitgeanalyseerd is, is er wellicht reden om de blik op het bestuur te richten". Signalen van slechte prestaties van een school zouden de aanleiding kunnen vormen om het bestuur door te lichten of wellicht beleidskeuzes ter discussie te stellen.
- Toezicht in de zin van monitoring van nieuw beleid: een enkele keer is men de mening toegedaan dat het verstandig is bij nieuw beleid vinger aan de pols te houden, met als insteek de vraag: kunnen besturen dit aan?

Er zijn pilotbesturen die aangeven dat een extern toezichthouder "alles mag zien". Daarbij wordt wel aangegeven dat het toezicht zich bij voorkeur zou moeten richten op documenten en verslagen die men reeds geproduceerd heeft voor de eigen cyclus. In een klein aantal gevallen doet men aanbevelingen voor de frequentie: bijvoorbeeld "beschouw verantwoording en toezicht in eerste instantie als interne zaak en zie extern toezicht als een periodieke thermometer". Als frequentie wordt bijvoorbeeld een termijn van een maal per vier jaar genoemd.

Hoe moet geïntegreerd toezicht plaatsvinden? Waaraan kan een externe actor zien dat het goed geregeld is?

In de meeste gevallen worden hier documenten aangedragen: statuten, meerjarenbegrotingen, bestuursformatieplannen, financieel jaarverslag, tevredenheidsmetingen, etc. In een enkel geval zegt men: kijk hoe de scholen zijn ingericht en toegerust.

Waar men de mening is toegedaan dat toezicht zich moet beperken tot het resultaat blijft het Inspectiebezoek het belangrijkste instrument. Eventueel, mocht het resultaat niet voldoen, kan de blik gericht worden op de bestuurlijke processen. Maar, dat gebeurt in de huidige situatie ook al, zo stelt men. Openbare schoolbesturen geven aan dat men in het huidige systeem twee keerverantwoording moet afleggen namelijk aan de gemeente en aan de overheid.

Naast papieren -waarbij ook de waarschuwing klinkt dat papier altijd er geduldig is- noemt men als mogelijkheden ook: een gesprek, een audit, intervisie, procestoetsing door toevoeging van procedurecriteria aan de accountant/het financieel jaarverslag.

Vanuit de redenering dat het bestuur moet bijdragen en verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de school, vormt het dus ook onderdeel van de kwaliteit van de school en mag je het bestuurlijke proces in het totaal meenemen, zo wordt gesteld. In een aantal gevallen vindt men het lastig om een eenduidige relatie te hebben. Er zijn scholen onder een slecht bestuur die goed presteren, en omgekeerd.

Wie moet toezicht uitoefenen?

Ook dit antwoord hangt samen met de antwoorden op eerdere vragen. De Inspectie wordt het meest genoemd, maar in enkele gevallen ook expliciet afgewezen. Soms vloeit dat laatste voort uit de opvatting dat extern toezicht geen meerwaarde zal bieden. In andere gevallen beschouwt men de Inspectie als instantie die de kwaliteit van het onderwijs bewaakt en dáár deskundig in is. Er worden soms vraagtekens geplaatst ten aanzien van de financiële expertise van de inspecteurs. Als het gaat om een relatie tussen bestuurlijke processen en onderwijskwaliteit, dan ziet men de Inspectie vaak wel als eerst aangewezen actor.

Ook de accountant wordt genoemd. Een aantal malen wordt gepleit om het toezicht in ieder geval sterker te integreren (in één hand).

5. Aangrijpingspunten voor geïntegreerd toezicht

Om mede op basis van de onderzoeksresultaten te komen tot het formuleren van mogelijke aangrijpingspunten voor geïntegreerd toezicht, zijn in november 2005 twee ronde tafel gesprekken georganiseerd. De eerste vond plaats met de pilotbesturen, die hiertoe zijn uitgenodigd door het Projectbureau Lumpsum PO. De tweede vond plaats met vertegenwoordigers vanuit de extern toezichthoudende organisaties: de Inspectie van het Onderwijs, Cfi en de Auditdienst. Beide gesprekken zijn voorgezeten door de Inspectie van het Onderwijs.

5.1 Ronde tafel met pilotbesturen

In de eerste ronde tafelbijeenkomst is met zo'n twintig pilotbesturen verder van gedachten gewisseld over de wenselijkheid en mogelijke vorm van geïntegreerd toezicht. Aan de aanwezigen zijn eerst de voorlopige bevindingen uit de gevalsstudies en enquête onder pilotbesturen en schoolleiders gepresenteerd. Vervolgens hebben de besturen zich in twee groepen naar aanleiding van een casus gebogen over een aantal vragen met als doel een scherper beeld te krijgen van toezicht in relatie tot 'goed besturen'.

In onderstaand kader is de casusbeschrijving weergegeven.

persbericht 9 november 2007

Problemen op basisschool 'Driepinter' nemen toe - ouders willen naar de rechter

(van onze verslaggever)

Nog geen 10 jaar geleden stond basisschool 'Driepinter' bekend als een heel goede school in het dorp, maar daar lijkt nu niet veel meer van over. Voor Wilma, moeder van Bart (14), Jeroen (11) en Katja (5) is de maat vol; zij overweegt de stap naar de rechter. Zij is ontevreden en boos, terwijl ze met zoon Bart als kleuter nog zo tevreden was. "Ik heb heel wat ouders de weg naar deze school gewezen," herinnert Wilma zich. "Een prachtige website hadden ze, waar je het rapport van de Inspectie zo kon inzien, de sfeer was er prima en het team straalde energie uit. Ouders werden betrokken. Ik vond het erg mooi dat er door middel van een oudertevredenheidsenquête naar onze mening gevraagd werd."

Die mening heeft Wilma inmiddels behoorlijk naar beneden toe bijgesteld. "Het lijkt wel alsof er een aftakeling aan het plaatsvinden is," zo zegt ze. Meubilair is verouderd, verfschilders hangen erbij. De losliggende tegels op de speelplaats spreken boekdelen. Ooit waren ze een van de eerste scholen in het dorp die computers in het onderwijs gebruikten. Diezelfde computers staan er nu nog. "En de laatste oudertevredenheidspeiling dateert alweer van 4 jaar terug". Wilma zou het formulier nu heel anders invullen. "Ik regel me een slag in de rondte om elke keer dat er weer een juf of meester ziek is opvang voor een kind te vinden. Trouwens, juf? Katja heeft geeneens een echte juf, maar een onderwijsassistent". Maar kan ze dan nergens met haar verhaal terecht? "Ik heb het schoolbestuur een brief geschreven: geen reactie. Vervolgens de MR geprobeerd. Maar behalve de voorzitter telt de MR nauwelijks leden meer, veel van de plaatsen zijn vacant. En de GMR houdt zich bijna alleen maar bezig met personeelsbeleid, overplaatsingen."

Schooldirecteur Boskoop is bekend met de klachten. Sinds de fusie van zijn schoolbestuur met een groot schoolbestuur in de regio een aantal jaren terug is er veel veranderd. Hij heeft wel een idee over mogelijke oorzaken, maar het schoolbestuur heeft hem verboden met de pers te praten.

Voorzitter van de MR Van Slooten wil wel meer kwijt. Ook hij noemt de fusie als keerpunt. Ondanks een stabiel aanbod van leerlingen in het dorp is het leerlingenaantal op de school fors teruggelopen. In de afgelopen vier jaar is bijna het gehele team van samenstelling veranderd. Het ziekteverzuim ligt met meer dan 10% ver boven het landelijk gemiddelde. Investerings zijn er sinds de fusie niet meer gedaan. Aan het gebouw is inderdaad geen cent meer uitgegeven, ook niet aan onderhoud, met als gevolg geen aandacht voor veiligheid en ongezonde toestanden als vuile toiletten en stofwolken in de klas. Door de invoering van een nieuwe bekostigingsysteem in 2006 (red: deze wordt lumpsum genoemd), nemen de risico's voor schoolbesturen toe en was een fusie met dat grotere bestuur op dat moment de enig mogelijke optie om te overleven. De zeggenschap over het geld is met die lumpsum ook verdwenen, zegt Van Slooten. "We vragen wel, maar krijgen geen antwoord. Andere scholen, met name in de binnenstad, (het schoolbestuur heeft 27 scholen in en rond een grote stad), zien er tiptop uit. We krijgen er geen vinger achter. Ook het nieuwe bestuurskantoor op het brainpark is ons een doorn in het oog. Prachtige nieuwbouw, architectonisch een juweel, schitterend ingericht, 20 parkeerplaatsen waarop elke dag minstens 2 BMW's X5.....

Aan de Onderwijs Inspectie is om een reactie gevraagd. "Het schoolbestuur waaronder deze school valt maakt deel uit van een pilot, met als doel na te gaan in hoeverre we het bovenschools niveau als aangrijpingspunt voor ons toezicht kunnen hanteren. Bovenschools hebben wij geen signalen ontvangen. In de laatste meting (PKO) van de Inspectie had deze school een voldoende score op het domein opbrengsten."

Bespreking in groep A

Beoordeling van de casus

In de eerste groep wordt de casusbeschrijving realistisch gevonden: "Dit soort situaties kunnen ontstaan". De casus laat zien dat er op allerhande vlakken zaken mis zijn gelopen. Wat de werkelijke oorzaken zijn laat zich raden, maar in ieder geval heeft men steken laten vallen in de communicatie. Pas op het moment dat ouders geen gehoor meer vinden in de school wenden ze zich tot het bestuur.

Een les hieruit kan ook zijn, dat wanneer alles mis dreigt te gaan, het zich 'vanzelf' reguleert via de ouders. Daarnaast stelt men dat dit soort situaties ook niet altijd te voorkomen zijn: ontevreden ouders met emoties zullen er immers altijd blijven. De Inspectie treedt alleen handelend op naar aanleiding van geluiden/klachten van groepen ouders over de kwaliteit van het onderwijs.

Een dergelijke situatie vereist professioneel handelen. Dat betekent in ieder geval:

- goede communicatie (samen met de schoolleider);
- verantwoorden, uitleggen;
- analyseren wat de oorzaak is van de problemen.

De casus wordt geduid als een 'cultuurprobleem': een school die niet vertelt wat er aan de hand is en een schoolbestuur dat niet vraagt.

Relevantie voor eigen context

De overstap makend naar de situatie van scholen en besturen anno 2005 wordt gesteld dat in veel besturen een cyclus van planning en control nog niet is uitgekristalliseerd, hetgeen een risico inhoudt voor het ontstaan van casussen als beschreven.

Eén van de aanwezige schoolbesturen geeft aan bij een probleemsituatie met één van de scholen juist de hulp van de Inspectie ingeroepen te hebben. De Inspectie heeft toen een incidenteel onderzoek verricht. "In een probleemsituatie waarin iedereen elkaar wantrouwt, is de Inspectie een onafhankelijke partij." De expertise van de Inspectie is benut om de klacht van de ouders op te lossen en om tot kwaliteitsverbetering te komen."

Andere besturen geven aan dat ze geen rol weggelegd zien voor de Inspectie. Dat heeft ondermeer te maken met de vraag in hoeverre er voldoende deskundigheid op financieel terrein aanwezig is en in hoeverre de deskundigheid van de Inspectie de bredere scope van het toezicht (inclusief kwaliteit van bestuur) dekt. In die gevallen geeft men bijvoorbeeld aan dat men op basis van signalen uit het interne kwaliteitszorgsysteem eerder geneigd zou zijn een particulier bureau in te huren om een objectief onderzoek te laten verrichten. De Inspectie zou dan pas in tweede instantie een rol spelen: "Aan de Inspectie zouden we laten zien wat we hebben gedaan".

Terugkijkend naar de praktijk van het schoolbestuur die in een situatie als de case-beschrijving heeft verkeerd wordt de vraag voorgelegd: Wat is goed bestuur? Welke lessen heeft men geleerd uit het voorval? Voor het betreffende schoolbestuur blijkt dat:

- 1) de les dat het management informatiesysteem van onvoldoende kwaliteit was
- 2) het gegeven dat men bij 2 jaarlijkse gesprekken met 50 scholen ook 'het bos in gestuurd kan worden (cultuurkwesie)'. "Juist om een vinger achter de problematiek te krijgen is er vaak een onafhankelijke partij nodig."

Dat hangt niet zozeer samen met de omvang van een bestuur/het aantal scholen, maar met de vraag of het te organiseren valt. Dat laatste heeft weer een relatie met de vraag of men voor integraal schoolleiderschap, onderwijskundig schoolleiderschap of meerschoolse directeuren kiest. De oplossing ligt niet in het vergroten van het bovenschools management. Ten aanzien van het vergroten van het bovenschools management merkt men op dat de *ondersteuning* in governance-discussies vaak vergeten wordt. Het gaat om toezicht, bestuur, management én ondersteuning in de professionele organisatie. Het is van belang te verhelderen dat er met name een toename is van de component 'administratie en beheer'.

Geïntegreerd toezicht wenselijk?

Over de vraag of er toezicht moet zijn op 'goed bestuur' lopen de meningen uiteen. Vanuit de gedachte dat het om bestede belastinggelden gaat, ligt verantwoording afleggen voor de hand. Maar hoever moet de controle gaan? Waar ligt bestuurlijke vrijheid? Wat betekent in dit verband een *doelmatige* besteding van middelen?

Men vindt bijvoorbeeld dat de kwaliteit van de organisatie af te leiden is uit de output (onderwijskwaliteit) en de tevredenheid van personeel, leerlingen en ouders. De besteding van middelen is geen onderwerp van toezicht door de Inspectie.

Er zijn besturen die de toekomstige rol van de inspectie op bovenschools niveau positioneren, zodat het schoolbezoek overbodig wordt. "We hebben alles gebenchmarked binnen de organisatie. De toegevoegde waarde van extern toezicht is nihil."

Daarnaast zijn er besturen die het relateren aan de positie van de Inspectie. Verwezen wordt naar het systeem in Schotland (zie ook <http://www.gtci.org.uk/index.cfm>) waar eens in de vier jaar een grondige visitatie plaatsvindt, gelet op benchmarking.

Bespreking in groep B

Beoordeling van de casus

De casus wordt niet als 'ondenkbaar' beschouwd. Aangegeven wordt dat het waarschijnlijk is misgegaan op het punt van transparantie: er is te weinig en te weinig actief inzicht geboden in beleidsprocessen en –overwegingen. Ook is intern waarschijnlijk te weinig verantwoording afgelegd en gevraagd vanuit de verschillende niveaus. Misschien is het ook zo dat het extern toezicht te weinig scherp is geweest op bepaalde zaken.

Een paar sprekers brengen naar voren dat de problematiek zich zeker kan voordoen bij éénpitters, zeker nu de lumpsum voor deze scholen gaat uitwerken zoals dat er nu uitziet en de éénpitters met aanzienlijke herverdeel-effecten te maken gaan krijgen. Je kunt dan de beloftes die ook richting ouders, leerlingen en omgeving zijn gedaan, gewoonweg niet meer waarmaken.

Een andere spreker onderstreept dat dit een gevolg kan zijn van vergroting autonomie en deregulering. Dit beleidsprogramma landt bovendien bij het bijzonder onderwijs anders dan bij het openbaar onderwijs. Het openbaar onderwijs heeft op dit moment vaak nog erg te maken met situaties van ontvlechting uit het ambtelijk apparaat van de gemeente. Transparantie bieden wordt dan vaak op zichzelf al een hele opgave.

Relevantie voor eigen context

Uit het gesprek komt naar voren dat lumpsum in feite het startsein kan zijn om dit soort problematiek te voorkomen. Het begint bij de visie van bestuur en management over hoe zij de organisatie willen inrichten, gelet op het uiteindelijke doel: zorgen voor goed onderwijs voor de leerlingen en hun ouders. "De docent moet er toe doen." "Het gaat uiteindelijk om de 'tinteling' in de klas."

Daar past ook een visie op schoolleiderschap bij. Wélk model men daarin kiest maakt eigenlijk niet zoveel uit, zo wordt gesteld. Als men maar een keuze maakt en die ook consistent doorvoert in de organisatie. Dát is de basis van waaruit je gaat werken. Doe je dat niet, dan bereik je ook geen transparantie.

Het voorkomen van situaties als in de casus zit dus vooral in de visie: die moet je goed neerzetten en vervolgens stevig doorvoeren. Het zit in mindere mate in meer instrumentele zaken zoals kwaliteitssystemen, enquêtes en planning- en control cycli. Die zijn ook nodig, maar puur als middel om te kijken of men realiseert wat met elkaar is afgesproken.

Geïntegreerd toezicht wenselijk?

Geïntegreerd toezicht wordt niet direct afgewezen. Wel is het moeilijk te benoemen wie dat dan zou moeten doen. Genoemd worden de Inspectie als het om kwaliteit gaat en CFI en de Auditdienst als het de financiële middelen betreft. Kijkend naar de kwaliteit van schoolbestuurlijke structuren en processen, neigt men er voorzichtig naar ouders en wellicht visitatiecommissies een rol toe te bedelen. Maar het blijft wel lastig want er is nu eenmaal ook zoiets als onderwijsvrijheid.

Eén spreker is het daar niet mee eens en schetst een voorbeeld. "Laatst hoorde ik dat bij een ander schoolbestuur net voor de zomervakantie door het schoolbestuur de arbeidsovereenkomst van één van de schoolleiders plotsklaps werd ontbonden. Men kon blijkbaar opeens niet meer met elkaar door één deur. Wat er is gebeurd is niet bekend; wel bekend is dat er volstrekt onvoldoende dossier lag voor een reguliere ontslagzaak. Het schoolbestuur heeft toen enorm veel geld betaald voor de ontbinding. Dat is dus een slechte zaak want dat geld gaat nu níet naar het onderwijs. Kijk, óf je ontslaat iemand op basis van een dossier, óf je zorgt ervoor dat je nog wel met elkaar door die deur kunt. Dit is duidelijk niet goed gegaan en er is nu eigenlijk niemand die het schoolbestuur daar op aanspreekt. Terwijl het toch ook geld is van de samenleving dat voor goed onderwijs aan die kinderen moet worden ingezet." Naar aanleiding van het voorbeeld wordt gesteld dat het wellicht mogelijk is om voor schoolbesturen die niet adequaat opereren een soort van 'artikel 12'-status in het leven te roepen: je komt dan onder een soort van curatele te staan totdat de zaken weer op orde zijn.

Plenair debat

Aansluitend is in een plenaire discussie is de kwestie 'toezicht op goed bestuur' verder verkend. Daaruit komen – in aanvulling op datgene wat al bij de groepsverslagen staat vermeld – als nieuwe punten nog naar voren:

- Het verticale toezicht moet niet een zodanige last gaan vormen dat men aan horizontale verantwoording niet meer toekomt. In dat kader wordt opgemerkt dat het elektronisch financieel jaarverslag (EFJ) ook een proceskant omvat die openbaar gemaakt kan worden.

- De vraag is of je via geïntegreerd toezicht niet iets 'dubbelop' gaat doen: schoolbesturen verantwoordden zich al naar ouders en de omgeving¹⁰; met geïntegreerd toezicht zou daar nog een 'extra' vorm van maatschappelijke verantwoording bijkomen?

Aangegeven is dat het niet de bedoeling is om toezicht op toezicht te stapelen. De tendens gaat in de richting van proportioneel toezicht: hoe kan in verticaal toezicht zoveel mogelijk worden aangesloten op verantwoordingsmechanismen die in scholen en besturen leven. Dat zou betekenen dat niet meer standaard alle scholen worden bezocht en de besturen 'buiten schot' blijven, maar waar nodig er een koppeling met het bestuur gelegd wordt. Verwezen wordt naar het Ziezo-project (Zelfevaluatie: Investeren in Een Zichtbare Onderwijskwaliteit) van Q*Primair waarin scholen vanaf januari 2004 twee jaar werken aan een methodiek voor zelfevaluatie en collegiale visitatie, gekoppeld aan proportioneel toezicht door de Inspectie. In dat project wordt ook een cultuur 'gekweekt' van het afleggen van verantwoording aan de buitenwereld. Ook hier geldt de vraag of er op dit punt afspraken te maken zijn tussen schoolbesturen of de sector als geheel ("lerende aanpak").

5.2 Ronde tafel met externe toezichthouders

In de tweede ronde tafel bijeenkomst is met vertegenwoordigers van de Auditdienst, CFI en van de Inspectie van het onderwijs (voornamelijk PO en VO) verkend welke aangrijpingspunten de resultaten van het onderzoek bieden voor geïntegreerd toezicht. Als input ontvingen de deelnemers een eerste samenvatting van de resultaten van het onderzoek met daaraan gekoppeld een aantal vragen voor de bijeenkomst. In deze paragraaf worden de belangrijkste conclusies van deze bijeenkomst beschreven.

Over bestuurlijke professionalisering en lumpsum

Aan de hand van de onderzoeksresultaten en het daarop volgende debat worden de volgende constateringingen gedaan:

- Het onderzoek beperkt zich tot de pilotbesturen. Deze groep krijgt bij de invoering en voorbereiding op de lumpsum ondersteuning in tijd en middelen. Geconcludeerd wordt dat door deze besturen hard gewerkt wordt aan de professionalisering van de bestuurlijke processen.
- Op dit moment is men bij deze besturen óók druk doende met het voorbereiden van de invoering van de lumpsum. Dat betekent onder meer: orde op zaken stellen in financieel opzicht en het regelen van de formele aspecten die verbonden zijn aan financieel beleid. De aandacht gaat daardoor uit naar de meer beheersmatige kanten van de toenemende beleidsruimte. Tegelijkertijd leven er nog steeds (hoge) verwachtingen over de inhoudelijke beleidsruimte die met de lumpsum zal toenemen. Risico kan zijn dat men te lang met de vorm, met de beheersmatige kant bezig blijft, waardoor de inhoudelijke kant op middellange termijn onvoldoende uit de verf komt.

¹⁰ Overigens blijkt zowel uit de enquête als uit de gevalsstudies dat horizontale verantwoording in het primair onderwijs nog in de kinderschoenen staat.

- Andere sectoren als HBO, BVE en VO gingen het PO voor naar een lumpsum bekostiging. Ook in die sectoren zag men deze volgorde der dingen: eerst gerichtheid op de beheersmatige zaken, vervolgens een kanteling richting de intrinsieke aspecten van beleidsruimte. Punt is echter wel dat het PO op een belangrijk punt verschilt van de andere sectoren, en dat is dat de relatie tussen bovenschoolse lagen en schoolleiders een andere inbedding krijgt. De tendens is dat kwalitatieve zaken zoals het onderwijskundig beleid en het schoolplan vooral op schoolniveau z'n beslag krijgen en dat het financieel beleid op bovenschools niveau worden bepaald en uitgevoerd. Dit kan betekenen dat in het PO het financieel beleid van de schoolbesturen verder van de uitvoering komt te staan dan in de andere sectoren het geval is. Kernvraag is vervolgens of en in hoeverre die twee niveaus tóch nog dicht genoeg bij elkaar komen om tot correspondentie en wederzijdse verrijking te kunnen leiden.

Over de relatie financieel beleid - kwaliteitsbeleid

Net als dat voor de bestuursstructuur geldt, is ook het financieel beleid en het kwaliteitsbeleid bij de onderzochte schoolbesturen in ontwikkeling. Men werkt aan kaders, parameters en het positioneren van de beslissings- en uitvoeringsbevoegdheden op de juiste plaats. Ook wordt gewerkt aan (het ontwikkelen van) interne verantwoordingsmechanismen. Een directe, expliciet beleidsmatige relatie tussen het financieel beleid en het kwaliteitsbeleid is nog niet aan de orde. Dit heeft logischerwijze consequenties voor het referentiekader van waaruit een mogelijk geïntegreerd toezicht wordt vormgegeven.

Over verantwoording

Het beeld dat uit het onderzoek komt, wordt door de deelnemers van de bijeenkomst bevestigd:

- in het proces van bestuurlijke professionalisering zoeken besturen en hun managers nog naar de juiste rol- en taakverdeling; dat omvat óók de positie van het intern toezicht en het vormgeven en uitvoeren van de juiste procedures van interne verantwoording;
- een gerichte horizontale verantwoording naar actoren gelegen buiten de schoolorganisatie komt nog nauwelijks voor, mede doordat tijd, aandacht en energie eerst uitgaan naar andere wezenlijke zaken als a) het proces van bestuurlijke professionalisering zelf, b) de invoering van de lumpsum en de beheersmatige zaken die dat met zich brengt en c) het dossier van beleidsontwikkeling (intrinsiek) op financieel terrein en ten aanzien van de onderwijskwaliteit (en de mogelijke relatie daartussen).

Duidelijk is dat waar schoolbesturen hun interne en horizontale verantwoording meer op orde hebben, de verticale verantwoording een stap (verder) terug kan doen.

Over het extern toezicht

Wat betekent het voorgaande voor de vorm en inhoud van het extern toezicht en voor een toekomstig geïntegreerd toezicht?

- Het onderzoek geeft geen aanleiding om het huidig toezichtskader op grond van de WOT te herzien. Proportionaliteit is en blijft een belangrijk beginsel.
- Daar waar het financieel toezicht (Cfi, AD) en/of het kwalitatief toezicht (Inspectie) uitmondt in concrete signalen (risicoprofiel) dat bij een bestuur in bestuurlijk & beleidsmatig opzicht zaken niet in orde zouden zijn, kan dat grond zijn voor nader onderzoek naar dát vraagstuk. Dit veronderstelt dat de inspecteurs meer 'antennes' van elkaars domeinen ontwikkelen zodat relaties worden gelegd en de juiste vragen aan het schoolbestuur in kwestie worden gesteld. Ook houdt het in dat bij de toezichthouders beschikbare informatie en databestanden zodanig toegankelijk en

inzichtelijk worden (voor extern toezichthouders) dat relevante koppelingen tussen financieel en kwalitatief toezicht kunnen worden gelegd. Zo zou mogelijk ook meer zicht kunnen ontstaan op het punt van de beleidsmatige afstand tussen bestuurs- en schoolniveau.

- Gewerkt kan worden aan het ontwikkelen van risicoprofielen voor PO-besturen waarin zowel financiële als kwalitatieve elementen worden meegenomen. Hierbij kan gekeken worden naar de profielen zoals deze nu voor het VO worden ontwikkeld. Tevens kan daarbij worden meegenomen het vraagstuk van het ontwikkelen van indicatoren voor 'goed besturen'.
- In de uitoefening van het toezicht zouden – in lijn met dergelijke risicoprofielen - meer kengetallen als 'benchmark' kunnen worden gehanteerd: bij substantiële afwijkingen van de benchmark – bijvoorbeeld de leerling–docent–ratio – zou dit een grondslag kunnen zijn voor gespreksvoering van de extern toezichthouder op bovenschools niveau.
- Ten aanzien van de interne verantwoording zou het goed zijn als wordt bepaald dat bestuur en management de wijze waarop zij intern verantwoording afleggen, nader beschrijven. Dit mede op basis van het management- en medezeggenschapsstatuut dat sowieso al verplicht is. Hóe zij zich intern verantwoorden – ten opzichte van elkaar, richting intern toezichthouder(s) en richting hun school of scholen – is aan henzelf om te bepalen. Maar dát zij zich intern verantwoorden zou wel ergens duidelijker kunnen worden bepaald. Dit kan dan vervolgens ook een stevigere basis vormen voor versterking van de horizontale verantwoording.

6. Conclusies

In de drie voorgaande hoofdstukken is verslag gedaan van de data die in het kader van dit verkennend onderzoek zijn verzameld. In het laatste hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord.

6.1 De bestuurlijk-organisatorische verankering van het financieel beleid

- a. *Hoe kan de bestuurlijk-organisatorische relatie worden getypeerd tussen het bestuur en het management van de onder haar ressorterende scholen?*

Onder de schoolbesturen die zijn onderzocht, komt bij de éénpitters het klassieke bestuursmodel nog relatief vaak voor. Onder de meerpitters is óf sprake van het raad van beheer model (50%) óf van het raad van toezicht model (50%). Het raad van toezichtmodel is in opkomst; dat blijkt uit het feit dat éénderde nog veranderingen in het bestuursmodel verwacht en dat deze in de meeste van die gevallen zal gaan in de richting van het raad van toezicht model. Daar waar wordt gewerkt met het raad van beheer- of het raad van toezicht model, is dat nog maar zeer recent zo.

In de gevalstudies (meerpitters) zien we ook dat de ontwikkeling van 'het bestuur op afstand' of het creëren van een intern toezichthouder nog van recente datum is. Voor zowel het bovenschools management, als het bestuur en een raad van toezicht is het nog zoeken naar de rollen, taken en verantwoordelijkheden. De bestuurlijke professionalisering moet zich in de praktijk nog 'zetten' naar de gekozen modellen.

In het verlengde daarvan en in samenhang met de ontwikkeling van bestuursmodellen is ook de positie en rol van de schoolleider 'in ontwikkeling'. Er zijn schoolbesturen waarbij de bestuurlijke professionalisering gepaard gaat met het in breder perspectief in stelling brengen van de schoolleider als *integraal* schoolleider. Deze wordt dan – zeker op termijn – verantwoordelijk geacht voor de beleidsvoering (kwalitatief en financieel) ten aanzien van de school in kwestie. Bij andere schoolbesturen gaat de bestuurlijke professionalisering gepaard met profilering van de schoolleider als *onderwijskundig* manager. Hij of zij krijgt meer tijd en ruimte voor deze vorm van leiderschap omdat zoveel mogelijk beleidsmatige en beheersmatige "ballast" van het schoolniveau wordt weggehaald.

De invloed van de (bovenschools) manager ten aanzien van beleidsaangelegenheden wordt als groot ingeschat, zeker daar waar het gaat om financiële en beheersmatige zaken. Daar waar het zaken als het kwaliteitsbeleid en het schoolplan betreft, wordt de invloed van de schoolleider als substantiëler aangemerkt dan die van het bovenschools management.

Bij meerpitsbesturen is een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) aanwezig op bovenschools niveau, naast en in samenhang met medezeggenschapsraden (MR -en) op schoolniveau. Bij éénpitsbesturen functioneert er een MR.

De invloed van de GMR ten aanzien van financieel beleid wordt meestal groter ingeschat dan die van de MR-en. Ten aanzien van kwaliteitsbeleid en het schoolplan wordt juist de invloed van de MR-en als groter ingeschat dan die van de GMR. De invloed van de medezeggenschapsorganen als zodanig op beleidsaangelegenheden wordt als geringer aangemerkt dan die van het (bovenschools) management en het schoolbestuur. "Het gaat immers om medezeggenschap", is in dat verband een zinsnede die vaak terugkomt in de interviews.

Horizontale verantwoording van beleid en bestuur naar actoren die buiten de schoolorganisatie zijn gepositioneerd, staat bij de onderzochte schoolbesturen nog in de kinderschoenen; de activiteiten zijn vooral informerend van aard. Dat wil zeggen dat van een samenhangend geheel van bewuste activiteiten richting externe stakeholders – zoals lokale overheden, welzijnsorganisaties, vervolgonderwijs, omwonenden, enzovoorts – nog niet is waargenomen.

b. Hoe is de zeggenschap over (de ontwikkeling van) het financieel beleid in deze relatie verankerd?

In die (enkele) gevallen waar een raad van toezicht model de realiteit is, wordt het financieel beleid bepaald door de raad van bestuur. In die gevallen dat (nog) sprake is van een raad van beheer – of een klassiek bestuursmodel, wordt het financieel beleid bepaald door het schoolbestuur. Meestal speelt het (bovenschools) management in bijna alle gevallen een belangrijke rol bij de voorbereiding van het financieel beleid.

Of en in hoeverre in het geval van meerpartijen de schoolleiders ook bij de totstandkoming van het financieel beleid worden betrokken, is mede afhankelijk van de richting waarin de rol van de schoolleider zich ontwikkelt of ontwikkeld heeft. Daar waar de schoolleider op het 'integrale' spoor zit, wordt hij of zij nauw betrokken bij de beleidsvoorbereiding. Zit de schoolleider meer op het 'onderwijskundig' spoor, dan lijkt de betrokkenheid bij de beleidsvoorbereiding iets relatiever te zijn.

De (G)MR wordt betrokken bij de beleidsvorming nadat schoolleider(s) en bovenschools management de voorbereidingen hebben afgerond en een voorstel voor het bestuur (dan wel Raad van Toezicht) op tafel ligt. Op grond van de gevalsstudies is de indruk dat de meeste GMR-en adviesrecht hebben ten aanzien van het financieel beleid.

De administratiekantoren zijn meestal niet (meer) in beleidsvoorbereidende zin betrokken bij het financieel beleid. Het beeld is dat zij anno 2005 eerder in een strikt uitvoerende positie zitten. In een aantal gevallen heeft het schoolbestuur reeds enige tijd een eigen interne voorziening (stafbureau) gecreëerd zodat inhuren van het administratiekantoor ten behoeve van het financiële beleid niet meer nodig is.

c. Treden als gevolg van de invoering van de lumpsumbekostiging veranderingen op in de bestuurlijk-organisatorische relatie en/of in de positionering van de zeggenschap over (de ontwikkeling van) het financieel beleid?

Op grond van de verkenning ontstaat het beeld dat de lumpsum als zodanig niet tot andere inhoudelijke keuzen van bestuursmodellen leidt. Het proces van bestuurlijke professionalisering is al enige tijd gaande en dit proces zal de komende periode nog verder gaan. Wel fungeert de lumpsum als een accelerator bij dit proces.

Door de lumpsum wordt men bewuster van de vele financiële aspecten die verbonden zijn aan een schoolorganisatie en komt het belang van het voeren van een gedegen financieel beleid – en een heldere verdeling van taken en bevoegdheden - daardoor wel scherper naar voren. Schoolleiders verlangen in lijn daarmee van hun bovenschools management een duidelijke verantwoording van gemaakte financiële keuzen op bovenschools niveau.

Ten aanzien van de medezeggenschap verwacht men dat van de aanpassing van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 en de invoering van de nieuwe Wet medezeggenschap scholen, wel een versterking kan uitgaan van de positie van met name de GMR.

6.2 De relatie tussen financieel beleid en kwaliteitsbeleid

- d. *Welke overwegingen en criteria liggen ten grondslag aan het vigerende financieel beleid?*

Het financieel beleid zoals dat in verkennende zin bij de pilotbesturen is onderzocht, staat in het najaar van 2005 vooral nog in het teken van de beheersmatige aspecten die samenhangen met de aanstaande invoering van de lumpsum. De aandacht gaat in eerste aanleg uit naar het duidelijk krijgen van de financiële positie per 1 augustus 2006. Bij openbare schoolbesturen wordt dat bemoeilijkt doordat onlangs ingezette verzelfstandigingen tevens gepaard gaan met financiële ontvlechtingen uit het ambtelijk apparaat van de gemeente.

Men verwacht overigens wel in grote meerderheid dat de duidelijkheid ten aanzien van de financiële situatie per 1 augustus aanstaande zál ontstaan. Ook gaat men ervan uit dat de financiële beleidsruimte zal toenemen.

Tegelijkertijd is men in het najaar van 2005 – nu er nog geen zicht is op die ruimte – wel voorzichtig. In die zin dat men doorgaans nog werkt aan de uitgangspunten en het formuleren van criteria voor het inzetten van financiële beleidsruimte, daar waar die eventueel gaat ontstaan.

- e. *Op welke wijze wordt het financieel beleid ingezet ten behoeve van de kwaliteit en de kwaliteitsontwikkeling van de onder het schoolbestuur ressorterende scholen?*

Het financieel beleid richt zich zoals aangegeven nog op de beheersmatig kant, hetgeen samenhangt met de invoering van de lumpsum. Een meer intrinsiek financieel beleid dat uitgaat van criteria ten aanzien van de besteding van financiële beleidsruimte en stuurt op kwaliteit, staat nog in de kinderschoenen.

Uit het onderzoek komt in twee opzichten naar voren dat op korte termijn wel relaties (kunnen) ontstaan tussen het financieel en kwaliteitsbeleid bij de onderzochte schoolbesturen. In de eerste plaats wordt in hier en daar gewerkt met een soort 'rekening courant principe' of 'vereveningsprincipe' op bestuursniveau: de school die een mindere tijd doormaakt, bijvoorbeeld in termen van leerlingenaantal, kan periodiek extra middelen betrekken vanuit het bovenschools niveau om toch het gewenste kwaliteitsniveau te kunnen blijven bieden. De afspraak is dan vaak wel dat de school deze middelen later weer 'terug betaalt' aan het bovenschools niveau.

Het tweede voorbeeld betreft de idee van een innovatiefonds op bovenschools niveau. Bij enkele besturen bestaan er ideeën in die richting. Het houdt in dat vanuit de (reeds gevormde of nog te vormen) reserves op basis van planontwikkeling door de scholen, gerichte investeringen in de onderwijskwaliteit kunnen plaatsvinden.

- f. *Treden als gevolg van de invoering van de lumpsumbekostiging veranderingen op in deze overwegingen en criteria en/of in deze afstemming? Zo ja, in welke richting treden veranderingen op?*

De lumpsum leidt zoals gesteld over het algemeen tot een groter bewustzijn van de financiële aspecten die met een schoolorganisatie samen hangen. Het financieel beleid is mede daardoor nog gericht op beheersmatige aspecten; een meer beleidsrijke invulling van het financieel beleid is in het najaar van 2005 nog niet aan de orde. Prioriteit is eerder gelegen bij het scherp krijgen van de financiële uitgangssituatie bij lumpsum en zicht krijgen op de reëel beschikbare beleidsruimte.

Het kwaliteitsbeleid staan bij de onderzochte schoolbesturen in de steigers. Er wordt gewerkt aan onder meer de invoering van kwaliteitszorgsystemen, integrale meerjarencycli en kengetallen. Veel energie wordt gestoken in het invoeren en sluitend maken van kwaliteitszorg en het afstemmen ervan op bedrijfsprocessen.

Een expliciete relatie tussen het financieel beleid en kwaliteitsbeleid is gelet op het voorgaande nog niet aan de orde. Wel zijn er ideeën over bijvoorbeeld innovatieconstructies op bestuursniveau van waaruit middelen gericht – op basis van innovatieplannen van de scholen zelf - in de scholen kunnen worden geïnvesteerd.

6.3 Geïntegreerd toezicht

- g. Welke opvattingen over en beelden van een geïntegreerd toezicht leven bij bestuur en management van de onderzochte schoolorganisaties?*

Bij de onderzochte schoolbesturen bestaat geen eenduidig beeld over de inhoud van een mogelijk geïntegreerd toezicht, een extern toezicht dat zich ook uitstrekt over de kwaliteit van bestuur en beleid bij het schoolbestuur. De beelden hiervan lopen uiteen:

- een extern toezicht op de wijze waarop het intern toezicht is geregeld
- toezicht op de effectiviteit van het functioneren
- toezicht op het onderwijsrendement en de onderwijskwaliteit
- toezicht als een vorm van monitoring op de invoering van landelijke beleidsprogramma's.

Over de wenselijkheid van geïntegreerd toezicht heeft men óf nog geen mening (circa éénvijfde), óf men is voorstander (circa éénderde) dan wel tegenstander (iets minder dan de helft).

Als voordelen van geïntegreerd worden genoemd:

- het kan een stimulerende functie hebben – onder meer door middel van een extern, onafhankelijk oordeel & benchmark-functie - en de schoolorganisatie scherp houden op de kwaliteit van beleid en bestuur;
- het kan een integrerende functie hebben: geïntegreerd toezicht extern kan de aanzet geven tot meer integraal beleid binnen de schoolorganisatie;
- het kan op landelijk niveau een signalerende, bewakende rol hebben in die zin dat schoolorganisaties die minder optimaal functioneren, daarop kunnen worden aangesproken.

Als nadelen worden genoemd:

- dat dit een dubbeling kan inhouden ten aanzien van de interne toezichtsfunctie en de horizontale verantwoording naar externe stakeholders;
- dat daarmee de positie van intern toezichthouders wordt afgezwakt (er is dan altijd nog een ándere achtervanger);
- dat het zich niet goed lijkt te verdragen met de autonomie van schoolbesturen, hoewel door sommigen ook wordt gesteld dat verwacht mag worden dat over de inzet van publieke middelen verantwoording wordt afgelegd.

In het algemeen is in ieder geval de opvatting dat een geïntegreerd toezicht niet mag leiden tot een toename van de verantwoordings- en planlast.

- h. Welke ankerpunten zijn gelet op de beantwoording van voorgaande vragen te formuleren voor (de ontwikkeling van) het toezicht op de relatie tussen financieel beleid, onderwijskwaliteit en schoolverbeteringsactiviteiten?*

Het onderzoek geeft geen aanleiding om het huidige toezichtskader op grond van de WOT te herzien. Proportionaliteit is en blijft een belangrijk beginsel.

Daar waar het financieel toezicht (Cfi, AD) en/of het kwalitatief toezicht (Inspectie) uitmondt in concrete signalen (risicoprofiel) dat bij een bestuur in bestuurlijk & beleidsmatig opzicht zaken niet in orde zouden zijn, kan dat grond zijn voor nader onderzoek naar dát vraagstuk. Dit veronderstelt wel dat de inspecteurs meer 'antennes' van elkaars domeinen ontwikkelen zodat relaties worden gelegd en de juiste vragen aan het schoolbestuur in kwestie worden gesteld. Ook houdt het in dat bij de toezichthouders beschikbare informatie en databestanden zodanig toegankelijk en inzichtelijk worden (voor extern toezichthouders) dat relevante koppelingen tussen financieel en kwalitatief toezicht kunnen worden gelegd. Zo zou mogelijk ook meer zicht kunnen ontstaan op het punt van de beleidsmatige afstand tussen bestuurs- en schoolniveau.

Gewerkt kan worden aan het ontwikkelen van risicoprofielen voor PO-besturen waarin zowel financiële als kwalitatieve elementen worden meegenomen. Hierbij kan gekeken worden naar de profielen zoals deze nu voor het VO worden ontwikkeld. Tevens kan daarbij worden meegenomen het vraagstuk van het ontwikkelen van indicatoren voor 'goed besturen'.

In de uitoefening van het toezicht zouden – in lijn met dergelijke risicoprofielen - meer kengetallen als 'benchmark' kunnen worden gehanteerd: bij substantiële afwijkingen van de benchmark – bijvoorbeeld de leerling–docent–ratio – zou dit een grondslag kunnen zijn voor gespreksvoering van de extern toezichthouder op bovenschools niveau.

Ten aanzien van de interne verantwoording zou het goed zijn als wordt bepaald dat bestuur en management de wijze waarop zij intern verantwoording afleggen, nader beschrijven. Dit mede op basis van het management- en medezeggenschapsstatuut dat sowieso al verplicht is. Hoe zij zich intern verantwoorden – ten opzichte van elkaar, richting intern toezichthouder(s) en richting hun school of scholen – is aan henzelf om te bepalen. Maar dát zij zich intern verantwoorden zou wel ergens duidelijker kunnen worden bepaald. Dit kan dan vervolgens ook een steviger basis vormen voor versterking van de horizontale verantwoording.

Bijlage I Gebruikte afkortingen

AK	administratiekantoor
Cfi	centrale financiële instelling
GMR	gemeenschappelijke medezeggenschapsraad
MR	medezeggenschapsraad
OCW	ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PO	primair onderwijs
WMO	Wet medezeggenschap onderwijs 1992
WMS	Wet medezeggenschap scholen
WPO	Wet op het primair onderwijs
ZIEZO	Zelfevaluatie: investeren in een zichtbare onderwijskwaliteit

Bijlage II Geraadpleegde literatuur

- Besturenraad (2005). *Educational governance in elf punten*. Voorburg: Besturenraad.
- Brekelmans, F.H.J.G., Huisman, P.W.A. & Ven, J.M.M. van de (2005). *Educational governance – symposiumbundel NVOR 2004*. Den Haag: SDU.
- Emmelot, Y., Karsten, S., Ledoux, G. & Vermeulen, A. (2004). *Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Ernst & Young (2005). *Rapportage bevindingen financieel onderzoek 2005 pilot 1*. Dordrecht: Ernst&Young.
- Hooge, H.E., Sluis, M.E. van der & Vijlder, F.J. de (2004). *Stakeholders in beeld*. Amsterdam: MGK.
- Janssens, F.J.G. (2005). *Toezicht in discussie – over onderwijstoezicht en Educational Governance*. Enschede: Universiteit Twente.
- Klifman, H. (2005). *Educational governance. Besturen op hoofdlijnen of raad van toezicht*. Voorburg: Besturenraad.
- Kwikkers P.C. (2005). *Integriteit en het oog van de meester*. In: Kwikkers, P.C., Huisman, J. & Eijkern, F. van, Evenwicht zonder sturing – wegen voor nieuw hoger onderwijs en wetenschap. Den Haag: SDU.
- Kwikkers, P.C., Huisman, J. & Eijkern, F. van (2005). *Toezicht, verantwoording en controle*. In: Kwikkers, P.C., Huisman, J. & Eijkern, F. van, Evenwicht zonder sturing – wegen voor nieuw hoger onderwijs en wetenschap. Den Haag: SDU.
- Luursema, M.A., Twist, M.J.W. van, Beemer, F., Timmerman, R.M., Gronheid, F. (2003). *Toekomst voor raden van toezicht? Corporate governance in de publieke sector in vergelijkend perspectief*. Assen: Van Gorcum.
- Ministerie van OCW (2005). *Beleidsnotitie governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*. Tweede Kamer 2004-2005 30183.
- Onderwijsraad (2002). *Wat scholen vermogen. Autonomie, beleidsvoerend vermogen en bestuurlijke inrichting in het primair en voortgezet onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004). *Degelijk onderwijsbestuur: bestuur, toezicht en verantwoording in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, de bve-sector en het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005). *Variëteit in schaal. Keuzevrijheid, sociale samenhang en draagvlak bij grote onderwijsorganisaties*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Peij, S.C. (red.) (2002). *Handboek corporate governance*. Deventer: Kluwer.
- Projectbureau lumpsum po (2004). *Code Goed Bestuur Primair Onderwijs*. Utrecht: Projectbureau lumpsum po.

Turkenburg, M. (2005). *Grenzen aan de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: SCP.

Vijlder, F.J. de & A. Westerhuis (2002). *Meervoudige publieke verantwoording. Een aanzet tot conceptualisering en een verkenning van de praktijk*. Amsterdam: MGK.

VBSchrift voor bestuur en management van scholen (2005). *Thema Goed Bestuur*. Jaargang 31, nr. 6. Den Haag: VBS.

Bijlage III Vragenlijst

Vragenlijst enquête integraal toezicht

De informatie die u met het invullen van deze vragenlijst verstrekt, wordt door ons volstrekt vertrouwelijk behandeld. Gegevens worden uitsluitend benut voor analyse en niet ter beschikking gesteld aan derden. Als uitspraken uit het formulier worden benut als citaten bij de rapportage, dan gebeurt dat geanonimiseerd zodat deze niet te herleiden zijn tot uw school en/of schoolbestuur.

1. Basisgegevens

1.1 Wat is de naam en de plaats van vestiging van uw organisatie?

Naam schoolbestuur:
Plaats:

1.2 Wat is uw functie?

U bent: ? bovenschools manager
 ? schoolleider
 ? anders, namelijk

1.3 Welke rechtspersoonlijkheid/rechtsvorm heeft uw bestuur?

? stichting
? vereniging
? bestuurscommissie
? andere vorm, namelijk

2. Bestuursstructuur

2.1 De relatie tussen het bestuur en de directie in het primair onderwijs kan worden geschetst aan de hand van een aantal modellen. Kunt u aangeven welk van de modellen uit onderstaand rijtje het beste past bij uw schoolbestuur en de scholen die daarbij horen?

- ? het 'klassieke model': een bestuur dat bestuurt en een directie die uitvoert
- ? het 'raad van beheer model': het schoolbestuur staat iets meer op afstand, laat veel taken en bevoegdheden over aan de directie maar blijft wel eindverantwoordelijk
- ? het 'raad van toezicht model': het schoolbestuur is omgevormd tot raad van toezicht; de directie is een college van bestuur en draagt de eindverantwoordelijkheid
- ? een andere verhouding, namelijk
.....
.....
.....

2.2 Sinds wanneer werken jullie volgens dit model?

Dit model functioneert bij ons sinds jaar
--

2.3 Wat is de belangrijkste reden geweest om tot dit model over te gaan?

- ? de gemeentelijke situatie
- ? fusies/schaalvergroting
- ? de lumpsum financiering
- ? een andere reden, namelijk.....

2.4 Hoe is bij jullie de medezeggenschap georganiseerd?

- ? op bovenschools niveau is er een GMR, op de scholen zijn er MR-en
- ? er is nog geen GMR, op de scholen zijn er MR-en
- ? anders, namelijk
-
-
-

2.5 Wat beschouwt u als sterke punten van de wijze waarop bij jullie de verhouding tussen bestuur en directie geregeld is en wat als knelpunten?

Eventuele sterke punten:
Eventuele knelpunten:

2.6 Wat beschouwt u als sterke punten van de wijze waarop bij jullie het intern toezicht op beleid en uitvoering bij uw organisatie is geregeld en wat als knelpunten?

Eventuele sterke punten:
Eventuele knelpunten:

2.7 Verwacht u de komende periode veranderingen in de verdeling van taken en bevoegdheden tussen bestuur en management in uw organisatie?

- ? ja
- ? nee
- ? weet ik (nog) niet

2.8 Als u een verandering verwacht, in de richting van welk bestuurlijk model zal deze dan gaan?

De verandering zal waarschijnlijk gaan in de richting van

- ? het 'klassieke model'
- ? het 'raad van beheer model'
- ? het 'raad van toezicht model'
- ? een ander model, namelijk

2.9 In welke mate speelt de invoering van de lumpsum financiering daarbij een rol?

1 = geen enkele rol en 5 = een zeer grote rol

	1	2	3	4	5
De lumpsum speelt hierbij	?	?	?	?	?

3. Financiën en kwaliteit

3.1 Kunt u met een cijfers van 1 (zeer weinig) tot 5 (zeer groot) aangeven hoe groot de invloed is van het bestuur, het bovenschools management, de schoolleider, de GMR en de MR is, als het gaat om:

	Bestuur	Bovenschools management	Schoolleider	GMR	MR	Andere actor:
het bepalen van het financiële beleid					
het opstellen van de begroting					
de uitvoering van het financieel beleid					
de controle op de uitvoering van het financiële beleid					
de ontwikkeling van het kwaliteitsbeleid/het schoolplan					
de uitvoering van het kwaliteitsbeleid/het schoolplan					
de controle op de uitvoering van het kwaliteitsbeleid/het schoolplan					

Voorbeeld: als u vindt dat het bestuur een grote invloed heeft op het financieel beleid, dan vult u bij het hokje linksboven een 5 in; als u de rol van de MR op het financieel beleid als zeer gering ervaart, dan vult u in dát vakje een 1 in, enzovoorts. Geef elke actor per aspect een cijfer, met andere woorden, zet in elk vakje een cijfer. U mag actoren natuurlijk hetzelfde cijfer geven (tweemaal een 3 is bijvoorbeeld mogelijk).

Komt een voor u relevante actor niet in de bovenste rij voor, dan kunt u deze – mét cijfer - vermelden in de laatste kolom. Bijvoorbeeld: RvT (5).

3.2 Hoe is jullie relatie met het administratiekantoor (AK) te kenschetsen?

- ? het AK ondersteunt bij realisatie en uitvoering van het financieel beleid (ondersteunen)
- ? het AK draagt zorg voor realisatie en uitvoering van het financieel beleid (uitbesteden)
- ? anders, namelijk

3.3 Hoe worden vanaf 1 augustus aanstaande, als de lumpsum is ingevoerd, bij jullie op hoofdlijnen de financiële middelen verdeeld over de scholen?

- ? vanuit één bovenschools budget wordt in overleg gezien welke school wat nodig heeft; vervolgens vindt vanuit dat niveau toedeling plaats naar de scholen
- ? de budgetten zijn op schoolniveau verankerd; van daar uit vindt in overleg afdracht plaats voor bovenschoolse elementen van het financieel beleid
- ? anders, namelijk

3.4 Hoe vindt bij jullie medezeggenschap plaats over het financieel beleid en kwaliteitsbeleid?

	Instemmingsrecht	Adviesrecht	N.v.t.
De GMR heeft bij ons t.a.v. het financieel beleid:	?	?	?
De GMR heeft bij ons t.a.v. het kwaliteitsbeleid:	?	?	?
De MR heeft bij ons t.a.v. het financieel beleid:	?	?	?
De MR heeft bij ons t.a.v. het kwaliteitsbeleid:	?	?	?

3.5 Kunt u bij de onderstaande punten aangeven of de komst van de lumpsum op het financieel beleid bij jullie schoolbestuur en scholen invloed heeft?

	Ja	Nee	Weet niet
Door de lumpsum:			
- wordt het inzicht in de bestedingen groter	?	?	?
- verandert de interne verdeling van middelen	?	?	?
- neemt de financiële beleidsruimte voor de schoolleider toe	?	?	?
- anders, namelijk			

3.6 Kunt u bij de onderstaande punten aangeven of de komst van de lumpsum op het kwaliteitsbeleid bij jullie schoolbestuur en scholen invloed heeft?

	Ja	Nee	Weet niet
Door de lumpsum:			
- wordt het kwaliteitsbeleid belangrijker	?	?	?
- kan met geld worden gestuurd op de kwaliteit van een school	?	?	?
- neemt de beleidsruimte voor de schoolleider t.a.v. kwaliteit toe	?	?	?
- anders, namelijk			

4. Bestuurscultuur

4.1 Onlangs is voor het primair onderwijs een Code Goed Bestuur opgesteld. Bent u bekend met de inhoud van deze code?

- ? ja, ik weet ook wat in deze code staat
- ? ja, ik ben op de hoogte van het bestaan van de code maar weet niet precies wat er in staat
- ? nee, ik ken deze code niet

4.2 Hieronder staan enkele thema's genoemd die relevant kunnen zijn bij het thema 'goed besturen'. Kunt u aangeven welk van deze onderwerpen bij uw schoolbestuur en scholen op dit moment speelt, in de zin dat er regelmatig over wordt gesproken met elkaar? U kunt meerdere opties aankruisen.

- ? transparantie van het besluitvormingsproces
- ? verantwoording/intern toezicht/controle
- ? motivering van besluiten
- ? onafhankelijkheid van bestuur (geen vermenging van belangen)
- ? vertrouwen
- ? integriteit
- ? gelijke behandeling
- ? financiële deugdelijkheid
- ? anders, namelijk

4.3 Kunt u uw keuze nader toelichten?

Dit onderwerp / deze thematiek speelt bij ons met name omdat

4.4 Heeft de komst van de lumpsum invloed op de cultuur van bestuur en management bij jullie schoolbestuur en scholen?

- ? Ja, want we praten veel meer over onderwerpen als (zie ook vraag 4.2)
- ? Nee
- ? Weet niet / anders, namelijk

5. Horizontale verantwoording

5.1 Wie beschouwt u als de belangrijkste belanghebbenden in en rondom uw organisatie aan wie u ook actief verantwoording aflegt?

- ? de lokale overheid
- ? omwonenden
- ? schoolmaatschappelijk werk
- ? de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad
- ? de rijksoverheid
- ? ouders
- ? personeel van de school / scholen
- ? het club- en buurthuiswerk
- ? leerlingen
- ? vervolgonderwijs
- ? anders, namelijk

5.2 Welke activiteiten of instrumenten hanteert u om vooral déze belanghebbenden bij uw beleid te betrekken?

Dat deze belanghebbenden voor ons van belang zijn blijkt uit de volgende activiteiten:

.....

5.3 Heeft de komst van de lumpsum invloed op de manier waarop en intensiteit waarmee deze belanghebbenden bij jullie schoolbestuur en scholen zijn betrokken?

- ? Ja, want
- ? Nee, want
- ? Weet niet / anders, namelijk

6. Integraal toezicht

6.1 Vindt u dat 'goed besturen' onderdeel vormt van de kwaliteit van uw schoolorganisatie?

- ? Ja, want
- ? Nee, want
- ? Weet niet / anders, namelijk

6.2 Zou het naar uw mening zinvol zijn wanneer een externe actor in de toekomst – in het kader van kwaliteitsverbetering - gaat toezien op processen/structuren van bestuur en management?

- ? Ja, want
- ? Nee, want
- ? Weet niet / anders, namelijk

6.3 Waaraan kan een buitenstaander ècht zien dat processen en structuren van bestuur en management bij jullie goed geregeld zijn?

Dat blijkt bij ons uit (u mag meerdere opties aankruisen):

een duidelijke cyclus van planning en control

een duidelijke cyclus van kwaliteitszorg

- documenten als:
- ? heldere financiële kengetallen, onder meer de feitelijke leraar/leerling ratio
 - ? een bestuurs- en managementstatuut
 - ? het medezeggenschapsreglement van MR en/of GMR
 - ? het financieel en sociaal jaarverslag
 - ? interne managementrapportages
 - ? ander(e) document(en), namelijk

zelfevaluatie-instrumenten, zoals.....

de wijze waarop de horizontale verantwoording bij ons gestalte krijgt, namelijk

onze resultaten

anders, namelijk

6.4 Zou het in uw ogen zinnig zijn als een externe actor in de toekomst gaat toezien op dergelijke indicatoren?

Toezicht door een externe op dit soort zaken is wel / niet effectief, omdat

6.5 Welke organisatie(s) zou naar uw mening kunnen en mogen kijken naar dergelijke indicatoren:

- ? één van de besturenorganisaties
- ? het ministerie van OCW
- ? de Inspectie van het Onderwijs
- ? Cfi
- ? de Auditdienst
- ? een (toekomstige) sectororganisatie
- ? een visitatiecommissie waarin voorgaande organisaties deelnemen
- ? een collega schoolbestuur
- ? anders, namelijk

6.6 Welke voordelen of welke nadelen onderkent u aan een meer integraal toezicht?

Ik zie de volgende voor- en nadelen aan de ontwikkeling van zo'n integraler toezicht.

Voordelen:

Nadelen:

7. Ten slotte

- 7.1 We zijn aan het einde van de vragenlijst gekomen. Zijn er nog punten die te maken hebben met dit onderwerp die volgens u nog onvoldoende aan de orde zijn geweest? U kunt deze opmerkingen in het laatste tekstblok kwijt:

.....

Op het voorblad staat aangegeven hoe u deze lijst kunt retourneren.

Wij danken u hartelijk voor uw tijd en het invullen van de vragenlijst!

Bijlage IV Gevalsstudies: gespreksleidraad

1. Bestuursstructuur

Algemeen

- ❖ We hebben ter voorbereiding gekeken naar uw bestuurs- en managementstatuut. Kunt u dit voor ons nog eens nader toelichten en daarbij ook ingaan op het onderscheid tussen bestuur en toezicht?
- ❖ Welke plaats neemt de GMR in in dit geheel? Is de GMR in uw ogen eerder mede-bestuurder of mede-toezichthouder? Hoe zou u de rol van de GMR in de bestuursstructuur kenschetsen?
- ❖ Vanuit welke periode dateert deze structuur van organen, taken en bevoegdheden? Waar staat men nu, waar wil men heen?
- ❖ Wat is volgens u van invloed geweest op deze ontwikkelingen in de bestuursstructuur in de tijd?
- ❖ Welke invloed heeft de invoering van de lumpsum op de ontwikkeling van de bestuursstructuur? Kunt u dat toelichten?

Financieel

- ❖ Kunt u aangeven hoe de verantwoordelijkheid voor het financiële beleid in deze bestuursstructuur is belegd? Kunt u ook ten aanzien van dat financieel beleid aangeven of en hoe de rollen van bestuur en 'intern' toezicht zijn belegd in uw organisatie?
- ❖ Hoe en in welke intensiteit is de GMR betrokken bij totstandkoming, realisatie en verantwoording van het financiële beleid?
- ❖ Hoe en in welke mate benut uw schoolorganisatie expertise van het administratiekantoor (AK) bij de voorbereiding, uitvoering en verantwoording van het financiële beleid? Is het financieel beleid de facto uitbesteed aan het AK of ondersteunt het AK alleen bij het financieel beleid? Kunt u hiervan voorbeelden noemen?
- ❖ Welke invloed heeft de invoering van de lumpsum op de structuur van taken en bevoegdheden ten aanzien van het financieel beleid?

Kwaliteit / schoolverbetering

- ❖ Kunt u aangeven hoe de verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit in de scholen in deze bestuursstructuur is belegd? Kunt u ook ten aanzien van dat beleid aangeven of en hoe de rollen van bestuur en 'intern' toezicht zijn belegd in uw organisatie?
- ❖ Hoe en in welke intensiteit is de GMR betrokken bij totstandkoming, realisatie en verantwoording van dit kwaliteits- en schoolverbeteringsbeleid?
- ❖ Welke invloed heeft de invoering van de lumpsum op de structuur van taken en bevoegdheden ten aanzien van het kwaliteits- en schoolverbeteringsbeleid?

2. Bestuurscultuur

- ❖ Wat is voor u en uw collega's een leidend voorbeeld, een 'ideaalbeeld' van een organisatie waarin structuren en processen van bestuur en management optimaal op elkaar zijn afgestemd? Wat wordt in deze zin gezien als 'goed besturen'? Wordt dat ideaal ook breed door anderen in uw organisatie gedeeld?
- ❖ Wordt in uw schoolorganisaties in debatten over rol, positie en taken van bestuur en management wel verwezen naar collega-schoolbesturen waar zaken op dit terrein anders, beter zouden zijn geregeld? Zo ja, welke? Kunt u schetsen wat daar dan beter zou gaan?
- ❖ Wordt in dit verband ook wel eens verwezen naar organisaties in andere maatschappelijke sectoren, zoals woningbouw, zorg, bedrijfsleven, welzijnswerk? Zo ja, op welke manier wordt daar dan over gesproken?
- ❖ Vindt u dat bestuur en intern toezicht van elkaar gescheiden moeten zijn of dat zij ook in één orgaan kunnen worden belegd? Waarom vindt u dat?
- ❖ Wat zijn rondom bestuur en management bij u dit jaar belangrijke issues? Denk bijvoorbeeld aan:
 - deskundigheid van bestuur en management
 - integriteit van bestuur en management

- openheid en openbaarheid van gegevens
- Kunt u dat nader toelichten, zo mogelijk met voorbeelden?
- ❖ Hoe belangrijk vindt u deze punten, als u ze toepast op het functioneren van bestuur en management in uw organisatie?
 - ❖ Welke invloed heeft de invoering van de lumpsum op de bestuurscultuur van uw schoolorganisatie?

3. Horizontale verantwoording

Algemeen

- ❖ Wie beschouwt u als belanghebbenden van uw organisatie? Denk bijvoorbeeld aan belanghebbenden op de volgende drie terreinen:
 - belanghebbenden t.a.v. onderwijsprogramma en –kwaliteit, ‘het product’;
 - belanghebbenden t.a.v. werkwijzen, werkprocessen, bedrijfsvoering en dergelijke, ‘het proces’;
 - belanghebbenden t.a.v. de uitkomst – of: de maatschappelijke effecten van datgene wat uw organisatie doet of laat - van uw organisatie, ‘de outcome’.Kunt u van elk concrete voorbeelden in uw organisatie noemen?
- ❖ Welke activiteiten worden in uw organisatie richting deze belanghebbenden ondernomen? Welke instrumenten worden daarbij ingezet? Bijvoorbeeld ook de jaarverslagen en/of RST-rapporten van de Inspectie?
- ❖ Maakt de inbreng van belanghebbenden onderdeel uit van jullie kwaliteitscyclus, bijvoorbeeld: vindt bijstelling plaats van plannen en uitvoeringspraktijken n.a.v. hun inbreng? Voorbeelden?
- ❖ Hoe werkt de horizontale verantwoording richting deze belanghebbenden uit in de praktijk? Wat zijn dilemma’s, knelpunten, bevorderende factoren? Hoe belangrijk wordt horizontale verantwoording in uw organisatie gezien?
- ❖ Ziet u organen als de (G)MR, de Raad van Toezicht of een verenigingsraad (afh. van setting) eerder als belanghebbenden of als onderdeel van uw reguliere bestuursstructuur? Kunt u dit nader toelichten?
- ❖ Welke invloed heeft de invoering van de lumpsum op de wijze van dan wel intensiteit waarin horizontale verantwoording vanuit uw schoolorganisatie plaatsvindt?

Financieel

Als bij 3.1 maar dan specifiek m.b.t. horizontale verantwoording over het financiële beleid.

Kwaliteit / schoolverbetering

4. Relaties

Financieel – Kwaliteit / schoolverbetering

- ❖ Is bij jullie sprake van een financieel beleid dat mede wordt gebaseerd op de kwaliteit en ontwikkeling van de scholen die onder het bestuur vallen? Bijvoorbeeld: worden scholen die kwalitatief iets minder presteren ‘gepremieerd’ met extra geld / formatie of juist niet? Hoe en waar in de organisatie besluiten jullie daar over?
- ❖ Stel dat in uw organisatie één school aanmerkelijk minder optimaal functioneert dan de andere scholen. Wie stuurt daarop bij: is dat de schoolleider in kwestie zelf, de bovenschoolsmanager en/of de bestuurder resp. intern toezichthouder? Wie trekt aan de bel en zorgt ervoor dat er op die school iets gebeurt? Hoe werkt dat bij jullie in de praktijk?
- ❖ Verandert volgens u dat door de invoering van de lumpsum? Zo ja, welke kansen en vraagstukken spelen in dat verband een rol?
- ❖ Hoe verloopt straks bij invoering van de lumpsum de verdeling van financiële middelen in jullie schoolorganisatie:
 - a. alle door OCW toegekende lumpsummen van alle scholen van het schoolbestuur worden in één bovenschools budget gestort en van daar uit verdelen we het op basis van criteria over de scholen, of
 - b. alle scholen krijgen intern in beginsel ook hun ‘eigen’ door OCW toegekende lumpsum; als er middelen overblijven worden deze doorgeschoven tbv bovenschools beleid, of

- c. anders, namelijk
- ❖ Is de toename van beleidsruimte door de invoering van de lumpsum in uw schoolorganisatie goed merkbaar? Voorbeeld?

Financieel – Kwaliteit / schoolverbetering – Horizontale verantwoording

- ❖ Als het financiële beleid mede is gebaseerd op de kwaliteit & ontwikkeling van de scholen, hoe wordt over de gehanteerde criteria dan verantwoording afgelegd naar de relevante belanghebbenden? M.a.w.: hoe leg je aan relevante betrokkenen uit dat school X meer krijgt dan school Y?
- ❖ Wat zijn in dit verband volgens u dilemma's, aandachtspunten en kansen?

5. Geïntegreerd toezicht

Beelden

- ❖ Waaraan zou een buitenstaander aan uw schoolorganisatie kunnen zien dat processen/structuren van bestuur en management bij u goed geregeld zijn? Waaraan kan hij of zij dat zien?
- ❖ Vindt u dat 'goed besturen' een onderdeel is van kwaliteit van uw schoolorganisatie? Wat ziet u daarbij als belangrijke indicatoren?
- ❖ Kan in uw ogen een externe actor toezien op dergelijke indicatoren?
- ❖ Op de financiën van uw schoolorganisatie wordt toegezien door Cfi en de AD. Op de kwaliteit door de Inspectie. Zou wat u betreft het één ook duidelijker in relatie tot het ander kunnen worden gebracht? Zo ja, kunt u toelichten welk beeld u daarbij heeft?
- ❖ Welke actor zou volgens u de eerst aangewezen zijn om een integraler verticaal toezicht op te pakken, uit te werken en vervolgens ook uit te voeren:
 - OCW
 - de Inspectie
 - Cfi & de Auditdienst
 - de organisaties voor bestuur- en management en/of een sectororganisatie
 - anders, namelijk.....

Wenselijkheden

- ❖ Zou het in uw ogen ook goed zijn als wordt toegewerkt naar een dergelijk meer integraal toezicht? Waarom wel of niet? Wat zijn in uw ogen argumenten vóór of tegen?

6. Wat verder ter tafel komt

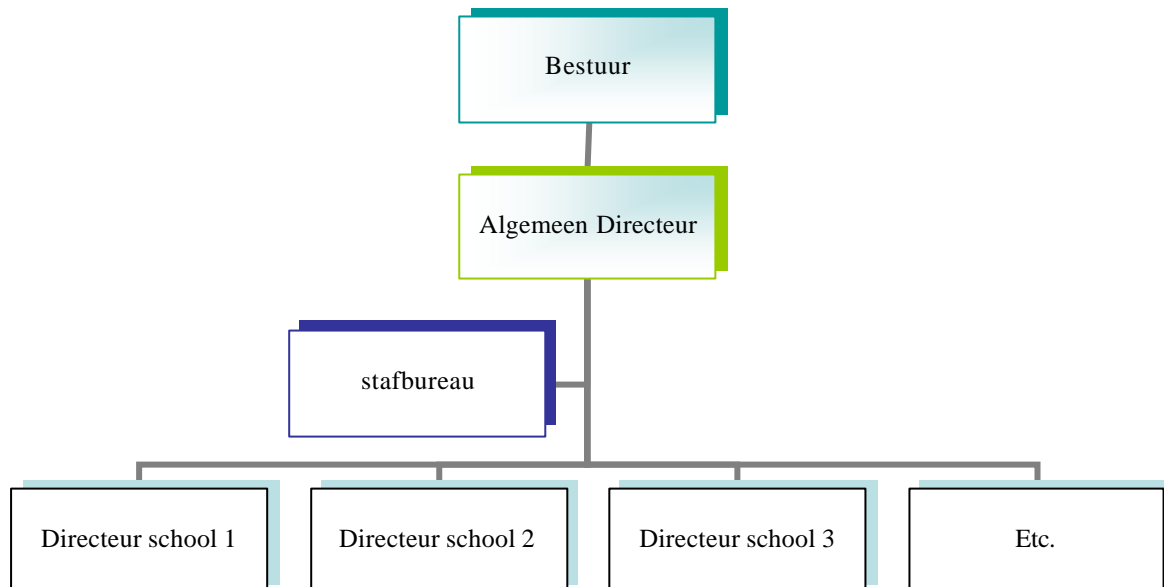
We zijn aan het einde van het interview gekomen. Zijn er nog punten die te maken hebben met dit onderwerp die volgens u in dit gesprek nog onvoldoende aan de orde zijn geweest?

Ten slotte: we maken een samenvattend verslag van dit gesprek. Dit sturen we u per email op met het verzoek ernaar te kijken en het wanneer nodig te corrigeren op feitelijke onjuistheden. Het verslag wordt opgesteld voor onderzoeksdoeleinden en niet aan derden ter beschikking gesteld. Als we later citeren uit dit gesprek, gebeurt dat geanonimiseerd.

Bijlage V Gevalsstudies: organisatiestructuren

In deze bijlage treft u een korte typering van de organisaties die in de gevalsstudies centraal stonden. Het accent ligt op de beschrijving van de bestuurlijke structuur.

Case A



Dit middelgrote christelijke scholenbestuur is een aantal jaren geleden ontstaan uit een fusie van een aantal besturen. Na de fusie is een stichting opgericht. Voor de aansturing van de scholen is een algemeen directeur aangesteld, die ondersteund wordt door een bestuursbureau. Het bestuursbureau kent ondermeer een beleidsmedewerker onderwijs, die onderwijskundige activiteiten op de scholen stimuleert. De bevoegdheden van bestuur, algemeen directeur en de schooldirecteuren zijn door middel van statuten geregeld. Het bevoegd gezag van de stichting berust bij het bestuur. De algemeen directeur is door het bestuur gemandateerd voor een groot deel van de bestuurstaken en -bevoegdheden. In de praktijk heeft de algemeen directeur meer bevoegdheden dan formeel wettelijk bepaald, bijvoorbeeld waar het gaat om aanstelling en ontslag van personeelsleden. De schooldirecteuren zijn gemandateerd voor een deel van de taken van de algemeen directeur. In het maandelijkse directeurenoverleg hebben alle schooldirecteuren en de algemeen directeur zitting. Het directeurenoverleg kan beleidsvoorbereidend, meningvormend of vaststellend opereren. Het directeurenoverleg heeft bijvoorbeeld bepaald dat er geen uniform kwaliteitsinstrument op de scholen hoeft te komen. In die keuze zijn scholen autonoom.

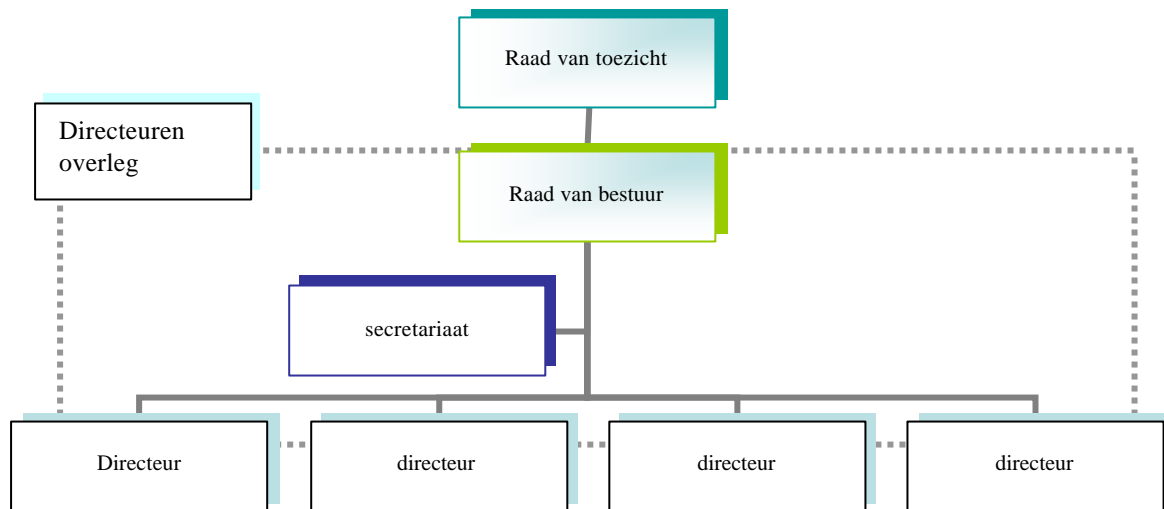
De algemeen directeur is integraal eindverantwoordelijk. Het bestuur is een bestuur op afstand, een toezichthoudend bestuur bestaande uit 8 leden. De toezichthoudende rol op de scholen ligt bij de algemeen directeur, zowel op de onderwijskwaliteit, het personele vlak als ook op het financiële vlak, onderhoud en beheer. De GMR heeft een meer toezichthoudende rol dan een mede-besturende rol.

verdeling van middelen

De budgetten zijn gebaseerd op de bekostigingsnorm (leerlingenaantallen). Voor wat betreft het personele deel krijgt de schooldirecteur de budgetten/begroting centraal aangereikt. In het materiele deel is een onderverdeling gemaakt in categorieën, die grotendeels onder verantwoordelijkheid van de schooldirecteur vallen. ICT is bovenschools belegd, naast een aantal andere zaken. Bovenschools is ook een budget voor onderwijskundige projecten waarop een beroep gedaan kan worden aan de hand van een projectplan.

Het plan is het budget vanuit één bovenschools budget naar de scholen te verdelen, waarbij centraal risico's worden afgedicht. Er zijn afspraken gemaakt over welk deel van de schoolbudgetten op schoolniveau aangewend kan worden, en welk deel bovenschools. "Schoolontwikkeling, onderwijskundig gezien, bekostigen vanuit de centrale pot geeft te weinig prikkels".

Case B



Dit katholieke scholenbestuur is een middelgroot schoolbestuur, dat in aantal scholen behoorlijk aan het groeien is. Sinds een jaar of 5 kende de stichting een stichtingsbestuur en een bovenschoolse directie. Recent is de stichting overgegaan naar een ander bestuursmodel: een Raad van Toezicht, bestaande uit 5 leden en een Raad van Bestuur met twee leden. In de RvT zijn de aandachtsterreinen verdeeld. De verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de RvT en de RvB is neergelegd in statuten, het bestuursreglement en het directiestatuut. De beheersmatige taken van de scholen zijn voor een belangrijk deel gecentraliseerd bij de Raad van Bestuur en haar staf. De voorzitter van de RvB is eindverantwoordelijk. De beleidsvrijheid van de schooldirecteuren ligt op onderwijskundig terrein. Voor de overige terreinen wordt de beleidsvrijheid door de Raad van Bestuur kaderstellend aangegeven. Zo worden de bovenschoolse taken van directeuren tot een minimum beperkt.

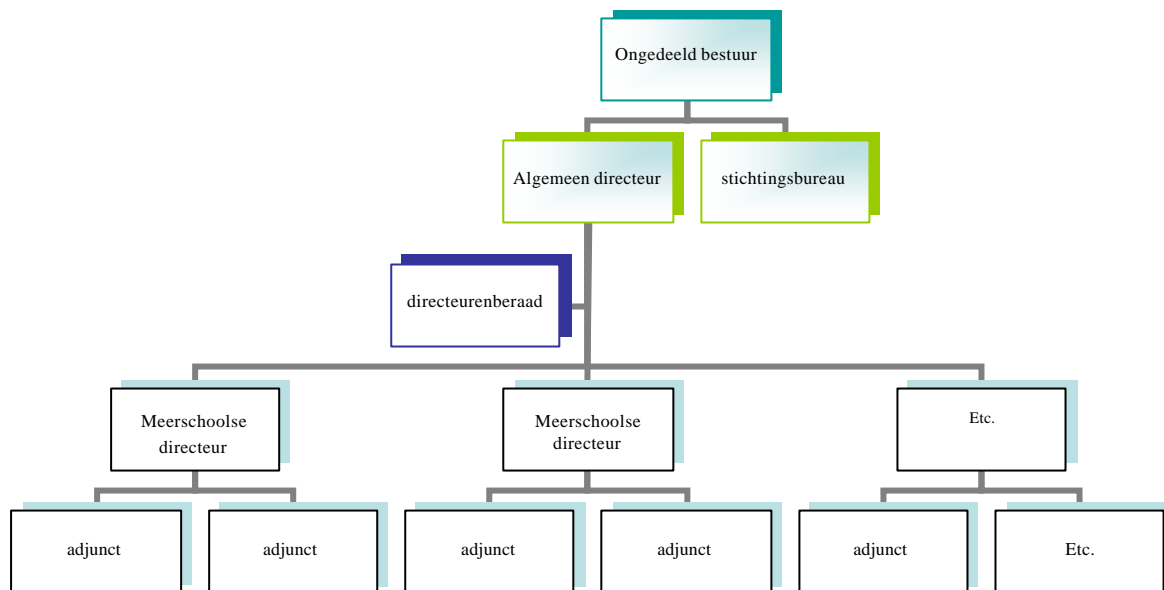
Voorheen participeerden de schooldirecteuren in beleidsadviescommissies. In de huidige situatie is er elke drie weken een directeurenberaad, waar beheerszaken op elkaar worden afgestemd en beleidszaken die de RvB ontwikkeld heeft als eerste worden voorgelegd voor commentaar. Er ligt geen formele lijn tussen het directeurenoverleg en de RvB. Het directeurenoverleg heeft uitsluitend een adviserende rol.

De visie van de organisatie op de rol van de schoolleider is richtinggevend voor de inrichting van de structuur. Het kwaliteitssysteem is de kapstok van de ontwikkeling: meten van kwaliteit en communiceren daarover.

verdeling van middelen

Van het totale budget dat bovenschools binnenkomt is een deel geormerkt voor personeelskosten. Het personeelsbeleid is bovenschools belegd. Op basis van het kwaliteitssystem moeten de schoolleiders hun actiepunten benoemen. Zowel binnenschools als bovenschools worden actiepunten benoemd en wordt een prioritering en termijnplanning aangegeven, beargumenteerd door de schooldirecteur. Het streven is dat de schooldirecteur een jaarplan opstelt met een begroting. Bovenschools wordt bekeken of dat gerealiseerd kan worden. De schoolleiders volgen geen lumpsum-cursussen. In hun opleidingstraject wordt wel aandacht besteed aan het opstellen van goed onderbouwde plannen.

Case C



Dit middelgroot katholiek christelijk scholenbestuur is een subsidiair georganiseerde stichting met een stichtingsbestuur en een algemeen directeur die ondersteund wordt door een bestuursbureau. Sinds een jaar of 7 bestaat de bovenschoolse laag. Tot voor kort waren er een tiental autonome scholen, die momenteel geclusterd worden tot een aantal eenheden met ieder een meerschools directeur. De locaties houden elk een adjunct-directeur. Er is een maandelijks directeurenberaad dat een adviserende rol heeft in de beleidsvoorbereiding. In het directeurenberaad zullen op termijn de meerschoolse directeuren zitting hebben. Een actueel thema binnen de organisatie is het synchroniseren van de bedrijfsprocessen met bijbehorende documenten en overleggen, zowel op stichtingsniveau als op schoolniveau.

In een (concept-)managementstatuut zijn de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen bestuur, bovenschools management en schooldirectie neergelegd. Het bestuur is een ongedeeld bestuur. Sinds 2 jaar is het bestuur in de praktijk een bestuur op afstand. Het bestuur is eindverantwoordelijk. De algemeen directeur is volledig gevormachtigd en en gemandateerd.

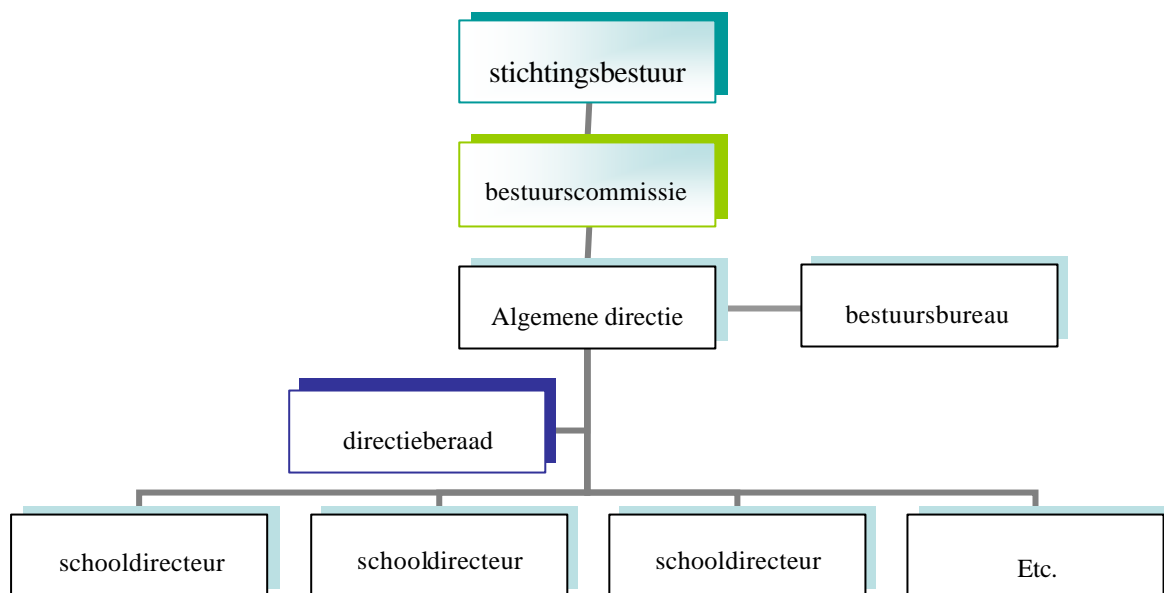
De schooldirecteuren zijn integraal verantwoordelijk. Men kiest voor geen andere centrale budgetten dan die die de scholen willen. *“Centralisatie betekent verantwoordelijkheid weghalen van de werkvloer waarmee de prikkel om integraal leiding te geven ontbreekt.”*

De keuze is gemaakt voor “zelfbewuste scholen die zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit.” Daarmee wordt het interne toezicht belangrijker.

verdeling van middelen

In de nieuwe systematiek is het plan dat het geld dat centraal binnenkomt op grond van het ondernemingsplan van de school wordt toegekend. Dat kan meer of minder zijn dan de toerekening op basis van kengetallen. Schooldirecteuren stellen een begroting op voor een bepaalde planperiode. Het centraal niveau fungeert als vereveningsfonds. In de overgangperiode blijft het budget berekend op basis van leerlingenratio. Bovenschools wordt een innovatiebudget in het leven geroepen, waarop scholen bij voorkeur met cofinanciering een beroep op kunnen doen.

Case D



Sinds 5 jaar heeft het openbaar bestuur een bestuurscommissie. De afspraken tussen de gemeente en de bestuurscommissie zijn vastgelegd in een verordening bestuurscommissie. Later is er een bovenscholse directie ingesteld. Gedurende het verzelfstandigingsproces van de gemeente is een bestuursbureau opgericht dat het beleid en de communicatie met de scholen verzorgt. Er is bijvoorbeeld een beleidsmedewerker financiën. Daarnaast is de structuur met de beleidsfunctie van het administratiekantoor afgebouwd. De overdracht van beleid, administratie en financiën uit de gemeente heeft veel tijd en energie gekost. Formeel is men ook nog gebonden aan gemeentelijke eisen en procedures waar het de begroting en verantwoording betreft.

De bestuurscommissie bestaat uit zeven leden, de algemene directie nu uit twee leden. Toen de algemene directie aantrad is er met de schoolleiders gediscussieerd over de verhouding tussen de algemene directie en de schoolleiders, hetgeen resulteerde in een verantwoordelijkheidsverdeling tussen beide geledingen. De algemeen directeur heeft een regierol (w.o. opdrachtgeverschap naar externen) en heeft ondermeer het toezicht op de onderwijsinhoudelijke kwaliteit

De schooldirecteuren kunnen, anders dan in de oude situatie, niet beslissen over bestuursgeld. Ten aanzien van de verdeling van de gelden tussen de scholen en bovenschools kunnen de directeuren via het directeurenberaad advies uitbrengen. Het directeurenberaad is dus een adviesorgaan. Daarnaast wordt er samengewerkt met andere besturen.

Uitgangspunt is de vraag: hoe is er synergie te behalen door bovenschools op gezamenlijke punten te acteren en de focus te leggen op de kwaliteit van de schoolorganisatie ter plekke: de balans tussen individu en collectief. "Je moet schoolleiders laten doen waar ze goed in zijn". Dat betekent dat er bovenschools zo efficiënt mogelijk gewerkt moet worden om zoveel mogelijk geld naar de scholen door te sluisen. Personeelsbeleid is een bovenschools onderwerp.

verdeling van de middelen

In het overgangsjaar worden de schotten tussen materieel en personeel gehandhaafd.

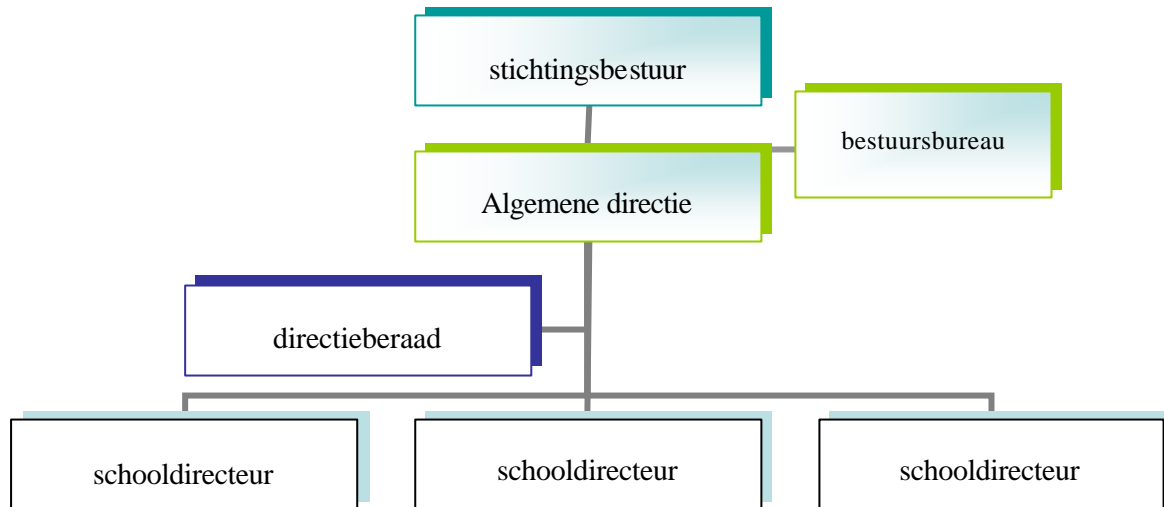
Scholen hebben meerjarenbegrotingen opgesteld.

Plan is dat als uitgangspunten bij de verdeling van middelen gaat gelden:

- Wat hebben de scholen nodig: hiervoor worden per school plannings gemaakt voor materiële zaken en worden voor wat betreft het personeel verdeelsleutels als basis gehanteerd
- Past het in het totale budget, ook rekening houdend met meerjarige verplichtingen (reserves en voorzieningen)

Voor de omvang van de bestuursorganisatie is een maximumpercentage vastgesteld.

Case E

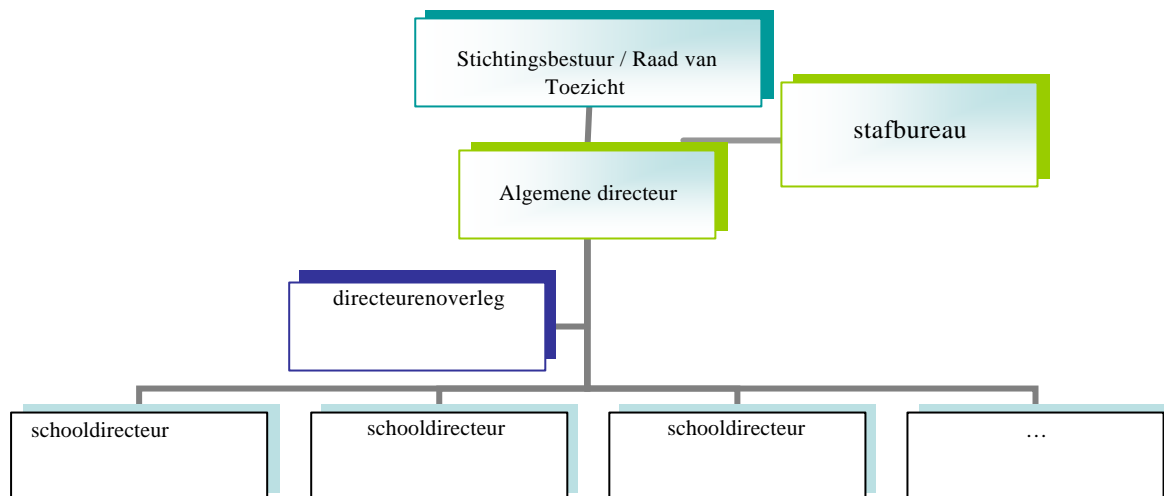


Dit kleine openbare schoolbestuur heeft sinds kort een stichtingsbestuur, als rechtsopvolger van de bestuurscommissie. Ongeveer 6 jaar geleden heeft de gemeenteraad alle schoolbestuurlijke taken en verantwoordelijkheden overgedragen aan de bestuurscommissie. In die periode was er al een bovenschoolse directie, bestaande uit 2 leden. Een jaar geleden is de verzelfstandiging ingezet. Het huidige bestuur bestaat uit 6 leden. Er is geen verdeling van portefeuilles. Formeel is het bestuur het bevoegd gezag. In de huidige situatie is de algemene directie verantwoording schuldig aan een toezichthoudend bestuur dat wil controleren op hoofdlijnen en de algemene directie volledig gemandateerd heeft. De algemene directeuren hebben een portefeuillevdeling. De schoolleiders en de algemene directie hebben eens per 2 weken een directeurenoverleg. De onderlinge verhoudingen, taken en bevoegdheden zijn neergelegd in een managementstatuut. De GMR heeft een combinatie van een beleidsbepalende en toezichthoudende rol. Sparring partner van de GMR is de algemene directie, niet het bestuur. Het bestuur controleert de algemene directie. De planning en control cyclus alsmede de medezeggenschap zijn een belangrijk onderwerpen binnen de stichting.

verdeling van middelen

Voor de verdeling van middelen is een aantal uitgangspunten geformuleerd (solidariteitsgedachte, continuïteitsgedachte, etc). Personeel, ICT en een aantal beheerszaken worden bovenschools geregeld. Het bevoegd gezag laat zich door de algemene directie adviseren over de kaders ter vaststelling van de verdeling van de totale lumpsum tussen bovenschools - en schoolniveau en verschuiving van middelen tussen de afzonderlijke scholen. Het materieel budget wordt niet meer aan de scholen toegekend, maar in een centrale pot gestort. Bestellingen worden afgeboekt. De directeur kan niet boven zijn begroting gaan. Het administratiekantoor boekt af.

Case F



Dit middelgroot PC schoolbestuur heeft een paar jaar geleden gekozen voor een stichtingsbestuur dat meer op afstand staat. Kortgeleden is de keuze gemaakt voor het Raad van Toezichtmodel. De nieuwe organisatiestructuur is op papier beschreven, maar moet nog door het bestuur bekrachtigd worden. De ontwikkeling gebeurt gefaseerd. Er is een algemeen directeur die eindverantwoordelijkheid draagt en verantwoording aflegt aan de Raad van Toezicht (in wording). De laag van clusterdirecteuren is opgeheven. De locatiedirecteuren zijn (integraal) schoolleider geworden. Elke drie weken is er een directeurenoverleg met de algemeen directeur. De algemeen directeur heeft elke drie weken een individueel voortgangsgesprek met de directeuren. Naast de algemeen directeur zijn er staffunctionarissen aangesteld voor specifieke terreinen, waaronder ICT en financieel beleid. Daarnaast is er administratieve ondersteuning vanuit het stafbureau.

De lumpsum zal vooralsnog geen wijzigingen brengen in de geldstromen. Van de middelen van de scholen die binnenkomen wordt een deel bovenschools afgezonderd. Dat is gerelateerd aan landelijke gemiddelden. Een aantal posten als ICT en onderhoud worden bovenschools beheerd. De formatie wordt gerelateerd aan het leerlingenaantal. Voor later is de gedachte wellicht een innovatiebudget in het leven te roepen waarvoor scholen een plan kunnen indienen.