



NWO / Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs

**Educational Governance:
Strategie, ontwikkeling en effecten**

Integratierapport

Rotterdam, februari 2013

prof. dr. Adriaan Hofman
prof. dr. Bram Steijn
dr. Roelande Hofman

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
Hoofdstuk 1 Inleiding en opzet	9
Hoofdstuk 2 Functioneren van besturen <i>Roelande Hofman</i>	17
Hoofdstuk 3 HRM en fit <i>Tessa Janssen, Bram Steijn en Laura den Dulk</i>	33
Hoofdstuk 4 De lokale educatieve agenda en fit <i>Kevin van Leer, Roelande Hofman, Jan de Boom en Adriaan Hofman</i>	51
Hoofdstuk 5. Ouderbetrokkenheid, kwaliteitsinformatie en educational governance <i>Victor Bekkers en Dennis de Kool</i>	61
Hoofdstuk 6. Conclusie en afsluiting <i>Adriaan Hofman, Bram Steijn en Roelande Hofman</i>	77

Managementsamenvatting

Dit integratierapport geeft een samenvatting van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek dat in het kader van de onderzoekslijn *Educational governance: strategie, ontwikkeling en effecten* in de periode 2010-2012 is uitgevoerd binnen het BOPO programma 2009-2012.

Educational governance vraagt om afstemming tussen een groot aantal partijen: niet alleen ouders, leerkrachten en schoolleiding, maar ook (bovenschools) schoolbestuur, lokaal bestuur en onderwijsinspectie, e.d. Leidende gedachte van de onderzoekslijn is dat er een optimale afstemming moet zijn tussen verschillende actoren en activiteiten binnen en buiten de schoolorganisaties ('best fit benadering'). Daarbij wordt verondersteld dat in succesvolle gemeenten, besturen en scholen een hogere mate van afstemming (fit) aanwezig is tussen: a) de visies/verwachtingen van de verschillende groeperingen/actoren en b) de doelen en de feitelijke implementatie van beleid. De hierboven beschreven afstemming kan op twee manieren benaderd worden. Als er sprake is van afstemming tussen belanghebbenden of activiteiten *binnen* een school, dan wordt er gesproken van een *interne fit*. Indien het gaat om de afstemming tussen een school en de omgeving, dan is er sprake van een *externe fit*. Bij deze externe fit doelen we zowel op de 'situatie' in de omgeving (waardoor een school bijvoorbeeld veel leerlingen met een hoog leerlinggewicht binnenkrijgt) als op de actoren die in de omgeving van de school actief zijn (zoals de onderwijsinspectie en de gemeente).

Uitgaande van deze leidende gedachte, zijn binnen de onderzoekslijn vier deelprojecten uitgevoerd. In het eerste project stond het functioneren van besturen en het gevoerde kwaliteitsbeleid centraal, terwijl in het tweede is ingezoomd op het HRM beleid van scholen en besturen. Het derde en vierde project zoomen vooral uit: respectievelijk komen in die projecten het lokale beleid en de ouders nadrukkelijk in beeld. Binnen ieder van de projecten is een groot aantal data verzameld. Niet alleen is er in 2010 en 2012 een monitor onder scholen en besturen afgenomen, er hebben ook kwalitatieve en kwantitatieve dieptestudies (onder leerkrachten en ouders van een beperkt aantal scholen) plaatsgevonden.

Het is lastig om de vele onderzoeksbevindingen in hun volle breedte in deze korte managementsamenvatting recht te doen. We leggen daarom hier de nadruk op bevindingen in het verlengde van de basisgedachte over het belang van fit. We kunnen in dat verband stellen dat de onderzoekslijn op hoofdlijn het basisidee dat afstemming/fit een belangrijke rol speelt bij educational governance ondersteunt. Dit blijkt duidelijk in het onderzoek onder schoolbesturen. Uit dit onderzoek blijkt dat meer aandacht voor kwaliteitsbeleid binnen scholen significant bijdraagt aan hogere onderwijsopbrengsten. Steun aan de hypothese dat fit belangrijk is, geeft onder meer de bevinding dat indien het kwaliteitsbeleid door de verschillende groeperingen binnen de school gezamenlijk wordt ontwikkeld, de onderwijsopbrengsten hoger zijn. Door de samenwerking tussen de groeperingen is de kwaliteit van dit beleid hoogstwaarschijnlijk beter. Het onderzoek illustreert daarmee tevens het belang van een lerende organisatie, waarin de nadruk ligt op evaluatie, samenwerking, professionalisering en vernieuwing. Interessant is verder dat het aantal

schoolbesturen dat werkt volgens de Code Goed Bestuur in de afgelopen twee jaar is verdubbeld en dat de scholen die onder deze besturen vallen daar profijt van lijken te hebben: de leerlingprestaties zijn namelijk beter op scholen waarvan het bestuur de codeprincipes toepast. Overigens lijken vooral eenpitterbesturen zonder bovenschools management veel moeite te hebben om aan de wettelijke vereisten van goed bestuur te voldoen. Bovendien valt op dat leerlingen van scholen die met opheffing worden bedreigd, of waar incidenten of personeelskwesaties spelen, slechter presteren dan leerlingen van scholen waar geen problemen zijn. Dit maakt duidelijk hoe belangrijk het is dat scholen en besturen niet te lang in zo'n problematische situatie blijven steken.

Het deelproject onder ouders laat zien dat bij de schoolorganisatie betrokken actoren het belang van kwaliteitsbeleid benadrukken. Evenzeer onderkennen alle partijen daarbij het belang van de onderwijsinspectie als een onomstreden bewaker van deze kwaliteit. Tegelijkertijd blijkt echter dat deze actoren een verschillend belang hechten aan het type kwaliteitsinformatie. Zo verwijst kwaliteit voor ouders bijvoorbeeld zowel naar de sfeer op school als naar de kwaliteit van leerkrachten. Dit verklaart waarschijnlijk mede waarom ouders slechts een beperkt belang toekennen aan openbare kwaliteitsgegevens zoals ze door de onderwijsinspectie worden verstrekt. In de praktijk blijkt dat voor ouders andere zaken (zoals door de school verstrekte informatie, maar ook pragmatische overwegingen) belangrijker bij de schoolkeuze voor hun kinderen. Min of meer in het verlengde hiervan blijkt de beleidsmatige invloed van de ouders op de school relatief beperkt. Hoewel alle actoren ouderbetrokkenheid belangrijk vinden, blijkt deze in de praktijk gericht op concrete activiteiten en vooral gericht op het eigen kind en de klas waar deze zich bevindt.

Ook het onderzoek naar het lokale onderwijsbeleid laat zien dat er sprake van een gedeeld beeld (en dus fit) tussen de betrokken actoren. Vrij algemeen wordt door de respondenten in het onderzoek erkend dat samenwerking in een netwerk (zoals in het kader van de Lokale Educatieve Agenda) een toegevoegde waarde heeft. Deze meerwaarde zit vooral in schaal- en praktische voordelen, in het ontstaan van saamhorigheid, maar vooral in de mogelijkheid om kennis, specialisme en ervaring te delen. Opvallend is dat scholen in het kader van de LEA het meest contact hebben met de kinderopvang en buitenschoolse opvang. De gemeente heeft echter in de ogen van de respondenten de belangrijkste rol bij de beleidsvaststelling van onderwerpen op de agenda van de LEA. Kenmerken van de externe omgeving hebben hier overigens invloed op. In kleinere gemeenten lijkt de invloed van de gemeente soms wat minder doordat niet aan de noodzakelijke voorwaarden voor een toegevoegde waarde van de LEA kan worden voldaan. Daarnaast ondervinden vooral grote besturen soms knelpunten als zij scholen hebben in meerdere gemeenten wiens prioriteiten van elkaar kunnen verschillen. In deze situaties staat de externe fit tussen scholen en hun omgeving dus onder druk.

Tot slot is in het onderzoek naar het HRM beleid en de effecten daarvan gekeken. Het HRM beleid dat is voorgelegd aan besturen, schoolleiders en medewerkers, bestond uit verschillende concrete HRM praktijken met betrekking tot werving, selectie, training, scholing, beoordeling, beloning, motivatie, autonomie en participatie. Daar waar in het besturenonderzoek een directe relatie tussen

kwaliteitsbeleid en onderwijsopbrengsten is vastgesteld, blijkt dat in het geval van HRM niet zo te zijn. Er is eerder sprake van een omgekeerde causaliteit waarbij scholen met lagere onderwijsopbrengsten meer aan HRM beleid gaan doen. Vervolgonderzoek is nodig om na te gaan of dit beleid op de lange termijn bezien succesvol is. Daar waar er geen duidelijke relatie in het onderzoek is te leggen tussen HRM beleid en onderwijsopbrengsten, is er wel een duidelijke relatie te leggen met voor de organisatie relevante uitkomsten als de motivatie, tevredenheid, betrokkenheid en verloopintentie van leerkrachten. Het blijkt dat een consistent HRM beleid samengaat met betere HRM uitkomsten. Een belangrijke nuancering daarbij is dat niet zozeer het voorgenomen of (door besturen) beoogde HRM beleid daarbij van belang is, maar vooral het door leerkrachten *ervaren* beleid. Hoe meer zij daadwerkelijk de HRM praktijken ervaren, hoe beter dat is in termen van tevredenheid, motivatie, betrokkenheid en verloopintentie. In die zin lijkt communicatie over (het doel van) HRM beleid naar de leerkrachten toe essentieel. Tot slot laat het onderzoek ook zien dat de rol van de schoolleider bij de implementatie van het HRM beleid essentieel is. Voor schoolbesturen is daarbij relevant dat schoolleiders feitelijk deels andere zaken in het personeelsbeleid doen, dan besturen denken dat zij doen. Ook hier lijkt betere communicatie dus noodzakelijk. Een opmerkelijke bevinding betreft tenslotte het HRM beleid op eenpitters (dat wil zeggen besturen die verantwoordelijk zijn voor 1 school). Terwijl het onderzoek onder schoolbesturen laat zien dat het kwaliteitsbeleid op eenpitters te wensen overlaat, wordt het HRM beleid door leerkrachten op deze scholen positiever ervaren. Ook blijken de leraren zich er beter thuis te voelen.

Het onderzoek laat al met al zowel het belang van interne als van externe fit zien. Intern blijkt bijvoorbeeld afstemming tussen belanghebbenden van kwaliteitsbeleid van belang voor de onderwijsuitkomsten en blijkt de consistentie van HRM beleid belangrijk voor de organisatieuitkomsten. Het belang van de externe fit blijkt uit het effect dat de omgeving van scholen op uitkomsten kan hebben. Besturen en scholen moeten zich rekenschap geven van die omgeving en zich realiseren dat iets dat in de ene situatie (b.v. een school met leerlingen met een hoog leerlinggewicht) niet noodzakelijkwijs ook in een andere situatie werkt (b.v. bij een eenpitter). Mede daarom is een goede analyse van de eigen situatie en afstemming met de belanghebbenden (binnen en buiten de organisatie) van groot belang.

Hoewel de basishypothese over het belang van fit in het onderzoek wordt bevestigd, blijven een groot aantal vragen onbeantwoord. Dit heeft mede te maken met de lange termijn processen die in het onderwijs spelen. Zo blijkt bijvoorbeeld uit het onderzoek onder besturen dat scholen die in 2003 niet of nauwelijks aan zelfevaluatie deden, in 2012 de hoogste CITO scores halen. Om zicht te krijgen op wat hier is gebeurd dient onderzoek te worden uitgevoerd naar de processen die zich op deze scholen hebben voltrokken. Dieptestudies waarbij dit proces wordt gereconstrueerd en waarin de hoe-vraag centraal staat zijn essentieel om de causaliteit beter te begrijpen. Dit geldt ook voor de omgekeerde causaliteit die we hebben gevonden met betrekking tot HRM en onderwijsopbrengsten. Er is lange termijn onderzoek nodig om na te gaan of investeringen in HRM die door zwakke(re) scholen worden gedaan zich uiteindelijk vertalen in hogere onderwijsopbrengsten.

1 INLEIDING EN OPZET

1.1 Vraagstelling en opzet onderzoekslijn

Dit rapport geeft een samenvatting van de belangrijkste bevindingen van de BOPO-onderzoekslijn *Educational governance: strategie, ontwikkeling en effecten* dat in de periode 2010-2012 is uitgevoerd binnen de onderzoekslijn sectorontwikkeling en autonomie van het BOPO programma 2009-2012.

Deze onderzoekslijn is uitgewerkt tegen de achtergrond van de ontwikkeling van het onderwijsbeleid in de periode 2005-2008, dat kan worden getypeerd als het “teruggeven van de school aan de betrokkenen”. Meer vrijheid – zo is de gedachte – biedt scholen in het primair onderwijs meer mogelijkheden om hun taak, het geven van goed onderwijs, uit te voeren (BOPO-programma, Hofman & Hofman, 2005). Een dergelijke nadruk op de eigen verantwoordelijkheid en autonomie van scholen voor kwaliteit en schoolverbetering is een trend die in de meeste landen in West-Europa zichtbaar is (Hofman, Hofman & Gray, 2008; Janssens & De Wolf, 2007; MacBeath et al., 1999). Doordat deze trend zich in de onderzoeksperiode heeft voortgezet zijn de bevindingen van het onderzoek onverminderd actueel.

In het onderzoek heeft de nadruk gelegen op *educational governance* (kortweg: het besturen van onderwijsorganisaties). Deze term wordt door ons breed opgevat en betreft verschillende niveaus: niet alleen de school zelf, maar ook het overkoepelende bestuur, het lokale (de gemeente) en het nationale (inspectie, ministerie) niveau. Bij *educational governance* zijn bovendien veel actoren betrokken: onder meer nationale en lokale beleidsmedewerkers, inspecteurs, bestuurders, schoolleiders, leerkrachten en niet te vergeten, de ouders en de leerlingen zelf.

Autonomie van scholen en besturen impliceert meer differentiatie in het (onderwijs)beleid van scholen en schoolbesturen. Dit vanuit de gedachte dat meer maatwerk uiteindelijk tot betere onderwijsprestaties van leerlingen zal leiden. In een BOPO-review uit 2008 werd geconcludeerd dat ‘policy alignment’ (dat wil zeggen een ‘best fit’/afstemming tussen de verschillende geledingen), van cruciaal belang is voor goed werkzaam onderwijsbeleid en voor de juiste afstemming van beleidsontwikkelingen op de verschillende niveaus (macro-, meso- en microniveau) in het onderwijs/school (Hofman, Vandenberghe & Dijkstra, 2008). Dit onderzoek bouwt voort op het idee dat deze fit/afstemming van belang is voor organisaties.

Hoewel onderwijsonderzoek specifiek gericht op deze fit benadering schaars is, zijn er wel indicaties voor de werking ervan vanuit de theoretische achtergrond van de “functional’ of ‘value- theory” van Coleman & Hoffer (1987). Uit onderzoek op basis van dit theoretische perspectief blijkt dat vooral in basisscholen die cohesief van aard zijn en waar het management een helder en gezamenlijk gedragen beleid hanteert, betere prestaties worden geleverd (Bryk, Lee & Holland, 1993).

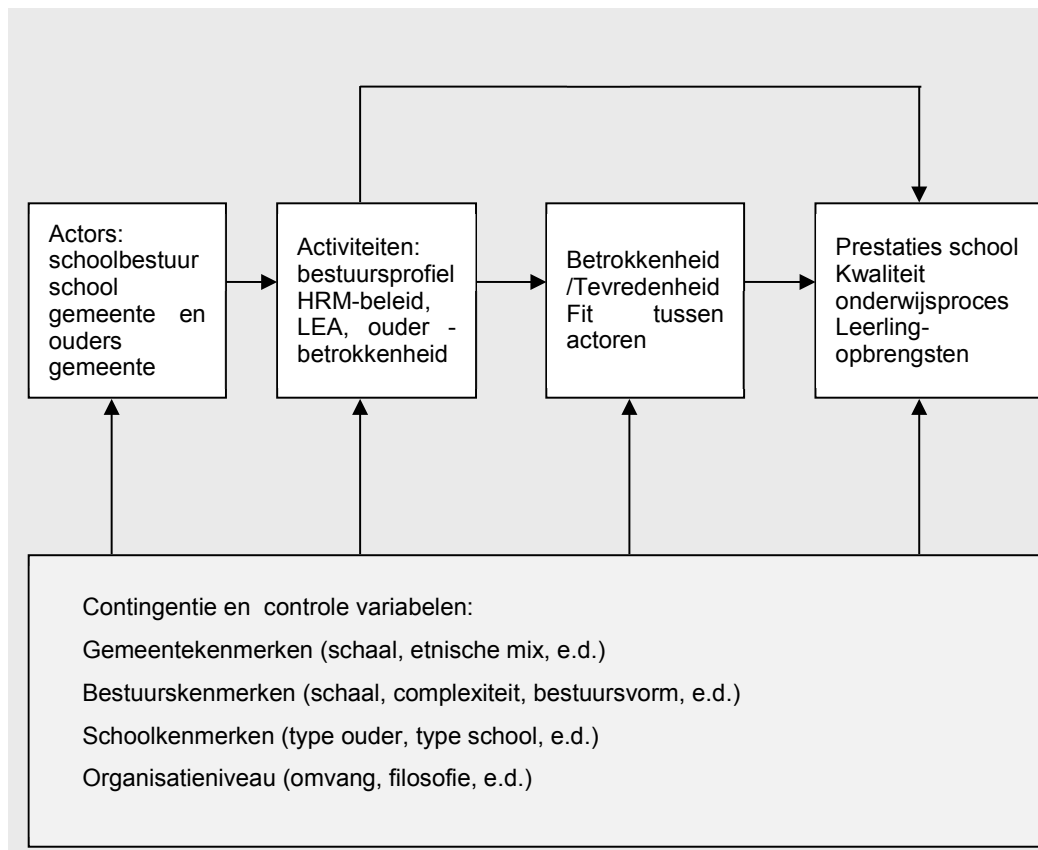
Deze gedachte van het belang van fit sluit aan bij ontwikkelingen in de organisatie- en bestuurskundige theorie waarin ook wordt verondersteld dat ‘fit’ tussen omgeving en organisatie van cruciaal belang is om tot goede organisatieprestaties te komen

(Boxall & Purcell, 2008; Steijn & Groeneveld, 2010). Vandaar dat de *best fit benadering* tot leidende gedachte binnen de onderzoekslijn is gekozen. Daarbij wordt er vanuit gegaan dat in succesvolle gemeenten, besturen en scholen een hogere mate van fit aanwezig is tussen: a) de visies/verwachtingen van de verschillende groeperingen/actoren en b) de doelen en de feitelijke implementatie van beleid. Meer concreet is in de verschillende deelprojecten van de onderzoekslijn nagegaan *onder welke voorwaarden een dergelijke 'best fit' tot stand komt en in welke mate en hoe deze samenhangt met de performance (kwaliteit/opbrengsten) van de school als organisatie*.

Bij de uitwerking van deze onderzoeksvraag is gekozen voor vier deelprojecten. Het *eerste project* (over functioneren van besturen) vormt de rode lijn van de onderzoekslijn. In dit project staat 'effectief besturen' centraal en wordt gezocht naar de optimale fit tussen de bovenschoolse organisatie (bestuur/bovenschools management) en de school(leider). Het *tweede project* zoekt in op een aspect van het organisatiebeleid dat zowel in de recente literatuur als het overheidsbeleid steeds meer aandacht krijgt, namelijk het HRM-beleid. In dit project staat de hypothese centraal dat HRM beleid consistent moet zijn en moet passen bij de omgeving waarin een organisatie (c.q. school) verkeert. Dergelijk HRM beleid moet ervoor zorgen dat leerkrachten beter bij de organisatie passen (de literatuur spreekt hier over person-environment fit - Kristof-Brown, et al., 2005) wat vervolgens effect zal hebben op HRM uitkomsten (tevredenheid, betrokkenheid, motivatie en verloop) en op de organisatieprestaties (i. e. onderwijsopbrengsten).

Daar waar het tweede project in zoomt op de school, zoomen het derde en het vierde project meer uit. In het *derde project* gaat het over de fit tussen het *lokale beleid* en het specifieke beleid van besturen, scholen en de invloeden van *ouders* daarop. In *project 4* staat de relatie tussen ouders en school in brede zin centraal. Uitdrukkelijk wordt daarbij ook ingegaan op de rol van de inspectie en de door de inspectie opgestelde kwaliteitsinformatie.

Figuur 1.1 geeft een weergave van het onderzoeksmodel dat in de onderzoekslijn centraal heeft gestaan.



Figuur 1.1 Integraal onderzoeksmodel Educational governance

Het model veronderstelt dat de uiteindelijke prestaties van scholen afhankelijk zijn van 1) verschillende activiteiten (zoals de specifieke lokaal educatieve agenda, het kwaliteits- of HRM-beleid of de ouderparticipatie) die door 2) specifieke actoren (bestuur, school, gemeente, ouders, maar ook de inspectie) worden ondernomen. Bovendien geldt dat de schoolprestaties beter zullen zijn naarmate 3) de door de actoren ondernomen activiteiten beter op elkaar zijn afgestemd en 4) de ondernomen activiteiten beter zijn afgestemd op de omgeving waarin de organisatie zich bevindt.

Het fitconcept

Conceptualisering van het fitconcept is lastiger dan het lijkt. In de literatuur worden verschillende betekenissen door elkaar gebruikt (Kristof-Brown, et.al., 2005). Om verwarring te voorkomen worden in dit rapport slechts twee vormen van fit onderscheiden. Van *interne fit* is sprake indien actoren of activiteiten *binnen* een school of schoolbestuur op elkaar zijn afgestemd. Dus indien bijvoorbeeld een schoolbestuur en een schoolleiding evenveel belang hechten aan een bepaald aspect van (bijvoorbeeld) het kwaliteitsbeleid is er sprake van interne fit. Op verschillende plaatsen in dit rapport zullen wij ingaan op de vraag in hoeverre er sprake is van een dergelijke interne fit en wat daarvan de invloed is op de schoolprestaties.

Naast de interne fit kijken we ook naar de *externe fit*. Hierbij gaat het om de afstemming van de school op de omgeving waarin zij verkeert. Externe actoren (zoals de gemeente of de onderwijsinspectie) spelen in deze omgeving een

belangrijke rol. De mate waarin activiteiten van externe en interne actoren op elkaar zijn afgestemd is daarmee een belangrijk aspect van de externe fit en in dit rapport zal dan ook worden nagegaan wat daarvan het effect is op de schoolprestaties. Daarnaast is ook van belang of de school voldoende rekening houdt met de omgeving waarin zij verkeert. Wat dat betreft zullen we bijvoorbeeld bezien wat het effect van het leerlinggewicht is op zowel de mate van fit als op de schoolprestaties. Ook kijken we naar mogelijke verschillen tussen zogenaamde eenpitters en scholen die onderdeel zijn van een bovenschoolsmanagement. In ieder van de deelprojecten is zowel naar de interne als de externe fit gekeken, zij het de nadruk wat meer op de interne fit ligt.

1.2 Onderzoeksdesign

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen is een groot aantal activiteiten ondernomen. Voor een gedetailleerde uiteenzetting verwijzen we naar de afzonderlijke eindrapporten. Op deze plaats geven we echter wel een korte samenvatting van de ondernomen onderzoeksactiviteiten.

De themaprojecten 1 t/m 3 maken gebruik van twee meetmomenten (de monitor: 2010 en 2012). Themaproject 4 had een kortere looptijd en heeft daarom alleen gebruik gemaakt van de meting van 2010. Themaprojecten 1 en 3 sluiten aan op een eerder in opdracht van BOPO verricht onderzoek onder scholen, besturen en gemeenten. In deze themaprojecten 1 en 3 wordt naast de gegevens die zijn verzameld in het kader van de onderzoekslijn Educational governance ook gebruik gemaakt van informatie die eerder bij gemeenten, besturen en scholen is verzameld. Daarnaast wordt informatie benut die in 2006 (deels) op eigen initiatief is verzameld onder besturen en scholen. Centraal in dit onderzoek staat echter de informatie die is verzameld met de monitor onder gemeenten, besturen en scholen in 2010 en de monitor onder besturen en scholen in 2012 en de gegevens die zijn verzameld met een uitgebreide dieptestudie.

Dataverzameling, respons en representativiteit

De bestaande door Risbo/Erasmus Universiteit en GION/Universiteit van Groningen uitgevoerde gemeente-, bestuurs- en schoolmonitor (Hofman, Dijkstra, Hofman & de Boom, 2005; Hofman & de Boom, 2006) met peilingen onder gemeenten, schoolbesturen en scholen in 2003 en onder schoolbesturen en scholen 2006 vormde het startpunt van de dataverzameling binnen het onderzoek. In de derde (2010) en vierde (2012) monitorpeiling is in de vragenlijst voor scholen en besturen voor het eerst ook ingegaan op HRM en de fit tussen schoolleiders en besturen. Voor de nieuwe monitorpeilingen zijn de gemeenten, besturen en scholen uit 2003 opnieuw benadert met een verzoek om deelname aan de monitor. Afhankelijk van de beschikbaarheid van een e-mail adres zijn de gemeenten, schoolbesturen en scholen ofwel per e-mail ofwel schriftelijk benaderd. Om de respons te verhogen is het belang van het onderzoek benadrukt en werd een aantal incentives in het vooruitzicht gesteld. De representativiteit is onderzocht aan de hand van gegevens verkregen van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO voorheen CFI) en de Inspectie van het Onderwijs.

- Gemeenten. Bij de gemeenten hebben we de beschikking over data uit 2003/2004 en 2010. In 2010 zijn 296 gemeenten benaderd en hebben er 120 meegewerkt (respons 41%). Gemeenten die een te beperkt aantal vragen heeft beantwoord zijn uit het databestand verwijderd.¹ Er blijven in 2010 dan 112 gemeenten over voor analyse. De netto responsgroep is vergeleken met de niet-responderende gemeenten op: gemeentegrootte (gemiddelde categorie en gemiddeld aantal inwoners van gemeente waarin scholen zijn gevestigd die onder het bestuur vallen) en stedelijkheid van de gemeente (gemiddelde volgens CBS). Er blijken op deze aspecten geen significante verschillen tussen de respons en de non-responsgroep van gemeenten.
- Besturen. In 2010 zijn er 489 besturen benaderd. Daarvan hebben er 130 gerespondeerd (27%). In de responsgroep is er sprake van een groep bovenschoolse organisaties die de enquête slechts gedeeltelijk heeft ingevuld. De netto respons in 2010 kwam daardoor uit op 109. De besturen van 2010 zijn in 2012 wederom benaderd. Niet al de besturen bestaan in 2012 echter nog. In totaal zijn er in 2012 volgens CFI 1047 besturen. In 2010 waren dat er nog 1089. Van de 489 besturen zijn er in 2012 431 bereikt.² Hiervan hebben er 120 gerespondeerd (28%). Na correctie voor partiële, niet bruikbare respons blijven er daar 107 van over. In de non-respons analyse is onze groep van responderende besturen in 2012 allereerst vergeleken met de niet responderende groep. Uiteindelijk blijkt dat op negen vergelijkingsvariabelen (denominatie, schaal van het bestuur (naar scholen en leerlingen), percentage leerlingen met leerlinggewicht, gemeentegrootte van de vestigingsplaats van de school, stedelijkheid gemeente), er alleen een significant verschil optreedt voor bestuurlijke schaal. In 2012 blijkt het gemiddeld aantal onder het bestuur vallende scholen in onze steekproef wat omvangrijker (13 respons versus 11 scholen in de non-respons groep). Een vergelijking van onze responsgroep met populatiegegevens van besturen laat eenzelfde lijn zien met daarnaast wat minder vertegenwoordiging van de protestants-christelijke denominatie. Deze afwijkingen zijn te verklaren doordat er in 2012 een drietal zeer grote besturen met rond de 70 basisscholen aan het onderzoek hebben deelgenomen. Deze vertekening heeft voor de analyses verder geen gevolgen omdat deze besturen niet met al hun scholen in ons databestand zijn opgenomen; normaal gesproken zijn deze besturen gekoppeld aan slechts één van de door hen bestuurde scholen. Een vergelijkbare situatie deed zich voor bij de meting in 2010.
- Scholen. Van de 899 die in 2010 zijn benaderd hebben er 163 scholen de vragenlijst ingevuld (respons 18%). In 2012 hebben 193 basisscholen gerespondeerd (21%). Na correctie voor partiële, niet bruikbare respons blijven er daar respectievelijk 144 scholen (2010) en 178 scholen (2012) van over. Voor de vergelijking van de *basisscholen* met de populatiegegevens zijn vergelijkbare

¹ Deze zogenaamde partiële non-respons doet zich bij online enquêteren vaak voor. De oorzaak is veelal gelegen in een combinatie van technische en omgevingsfactoren. Een respondent wordt terwijl hij bezig is met het invullen van de enquête bijvoorbeeld weggeroepen en vergeet daarna de enquête verder in te vullen, of wil daarna wel verder maar dan blijkt de verbinding met de website verbroken. Ook komt het voor dat een respondent van mening is dat de onderwerpen die in de enquête worden behandeld slechts in beperkte mate betrekking hebben op situaties in hun organisatie en de enquête daarom slechts ten dele invullen.

² Dit is een gefundeerde schatting op basis van de respons, teruggekomen mails/brieven en het adressenbestand CFI over besturen per 2012.

variabelen als bij de besturen gebruikt. Uit de non-respons analyses komt uiteindelijk op slechts een van de variabelen een significant verschil naar voren: de responsgroep van scholen is in 2012 wat minder in zeer stedelijke gebieden gevestigd, dan de populatie van basisscholen. In 2010 was er geen verschil tussen respons en non-respons scholen.

- Citoscores. Als indicator voor de onderwijsopbrengsten is gebruik gemaakt van de gemiddelde Citoscores van de scholen (groep 8) - die daartoe toestemming hebben gegeven. De Citoscores zijn bij het Cito opgevraagd voor de periode van 2003 -2012.³ In 2012 hebben we van 117 basisscholen de beschikking over de gemiddelde Citoscores. De gemiddelde Citoscore in 2012 is 535.6 en deze score is vergelijkbaar met die Citoscore van 2010 (535.3). In 2012 behaalden alle leerlingen in Nederland gemiddeld een standaardscore van 535.5.
- Dieptestudie. Naast de genoemde monitoren zijn er tussen 2010 en 2012 ook dieptestudies verricht. In het kader van deze dieptestudie zijn interviews gehouden met schoolleiders van scholen en met de voorzitters/directeuren van de besturen die bij deze scholen horen. Het doel is geweest om dieper in te gaan op voor de onderzoeksprojecten relevante thema's. In het kader van themaproject 2 (het HRM project) hebben 28 scholen en besturen deelgenomen aan de dieptestudie, voor deelproject 3 en 4 waren dat er 25. Er is sprake van een goede spreiding naar provincie, denominatie en schaal van besturen. De besturen en scholen in de dieptestudie kunnen in enige mate worden getypeerd als voorlopers; ze zijn vaak al wat verder gevorderd met aspecten van goed bestuur en de focus op kwaliteit van de school.
- Kwantitatieve dieptestudies. Voor twee deelprojecten (2 en 4) is aanvullend kwantitatief onderzoek verricht. In dat kader van deelproject 2 hebben in totaal 254 leerkrachten en 28 schoolleiders een vragenlijst ingevuld. Evenzo hebben in het kader van deelproject 4 in totaal 293 ouders (van 25 scholen) een vragenlijst ingevuld.

1.3 Opzet rapport

In de volgende hoofdstukken zal een samenvatting op hoofdlijnen van de belangrijkste bevindingen uit de afzonderlijke deelprojecten worden gepresenteerd. Voor een meer uitgebreide beschouwing verwijzen we naar de afzonderlijke eindrapportages. In het slothoofdstuk brengen we de belangrijkste bevindingen bij elkaar, waarbij we vooral in zullen gaan op de vraag wat deze bevindingen ons leren over het belang van interne en externe fit en wat de invloed daarvan op schoolprestaties is. Nadrukkelijk zullen we ook stilstaan bij de vraag tot welke (nieuwe) onderzoeksvragen de resultaten leiden.

Literatuur

- Boxall, P. & Purcell, J. (2008). *Strategy and human resource management* (2nd ed.). New York, NY: Palgrave MacMillan.
- Bryk, A.S., Lee, V.E & Holland, P.B. (2003). *Catholic Schools and the Common Good*. Boston: Harvard University Press.

³ De Citoscores van 2011 en 2012 zijn door het Cito separaat aangeleverd.

- Coleman, J.S. and Hoffer, T. (1987). Public and private high schools: the impact of communities. New York: Basic Books.
- Hofman, R.H., Dijkstra, N.J., Hofman, W.H.A. & Boom, J. de (2005). *Kwaliteitszorg in het primair onderwijs. Eindrapport*. Groningen: GION.
- Hofman, R.H & Boom, J. de (2006). *Q*Primair monitor kwaliteitszorg. Tweede peiling [2006]*. Groningen/Rotterdam: GION (RUG)/RISBO(EUR).
- Hofman, R.H., Hofman, W.H.A. & Gray, J.M. (2008). Comparing key dimensions of schooling: towards a typology of European school systems. *Comparative Education, vol 44, no 1*, 93-110.
- Hofman, R.H., Vandenberghe, R. & Dijkstra, B.J. (2008). *BOPO-Review: Kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling*. Groningen: Universiteit Groningen/GION.
- Kristof-Brown, A.L., Zimmerman, R.D. & Johnson, E.C. (2005). Consequences of individuals' fit at work: A meta-analysis of person-job, person-organization, person-group, and person-supervisor fit. *Personnel Psychology, 58*, 281-342.
- Steijn, B. & Groeneveld, S. (2009). *Strategisch HRM in de publieke sector*. Assen: Van Gorcum.

2 FUNCTIONEREN VAN BESTUREN

Roelande Hofman

2.1 Inleiding en probleemstelling

Op basis van een reconstructie van onderwijsbeleid van de overheid (Hofman & Mulder, 2012) zijn twee conclusies getrokken waaraan in het onderzoek naar het functioneren van besturen expliciet aandacht is geschonken. Ten *eerste* wordt het huidige onderwijsbeleid gekenmerkt door het versterken van de autonomie van besturen en scholen. Dit is ook zichtbaar in het Bestuursakkoord Primair Onderwijs 'Impuls opbrengstgericht werken en professionalisering' (OCW & PO-raad, 2012). Kernbegrippen zijn ruimte en vertrouwen enerzijds en verantwoording anderzijds. De overheid geeft aan 'wat' van het onderwijs wordt verwacht en biedt besturen en scholen de autonomie om het 'hoe' in te vullen. Er zijn concrete prestatieafspraken gemaakt over de te behalen doelstellingen en deze zijn zoveel mogelijk geoperationaliseerd in de vorm van meetbare indicatoren en vastgelegd voor de periode 2012- 2015. De verwachting is dat besturen en scholen de kwaliteit van hun onderwijs bewijzen, verantwoorden en borgen. Ten *tweede* leidt het toekennen van meer autonomie aan de scholen en meer specifiek aan besturen tot meer expliciete aandacht voor de optimale afstemming tussen organisatieniveaus (intern en extern): leerkrachten, schoolleiders, bovenschools management en besturen. In het bestuursakkoord (2012) wordt expliciet gemaakt dat een hoogwaardig bestuursbeleid een deel is van goed werkgeverschap en een voorwaarde voor de ontplooiing van leerkrachten tijdens hun loopbaan. Besturen dienen alle instrumenten in te zetten die kunnen bijdragen aan een goed kwaliteitsbeleid en dit vraagt om een optimale samenwerking van de actoren die verantwoordelijk zijn voor het realiseren van de beleidsdoelen. *Policy alignment* (dus fit) tussen de verschillende geledingen wordt dan ook van cruciaal belang geacht voor een goed werkzaam onderwijsbeleid en voor de juiste afstemming van beleidsontwikkelingen op de verschillende niveaus (macro-, meso- en microniveau) in het onderwijs/school (vgl. Hofman, Vandenberghe & Dijkstra, 2008).

Van Goed bestuur naar goed onderwijs

In de BOPO-onderzoekslijn *Educational governance: strategie, ontwikkeling en effecten* wordt educational governance (besturing van onderwijsorganisaties) breed opgevat met als uiteindelijk doel het optimaal functioneren van scholen en optimale opbrengsten bij leerlingen. Deze doelstelling sluit goed aan op de inhoud van de wet Goed Onderwijs – Goed Bestuur die per 1 augustus 2010 geldt voor besturen in primair (en voortgezet) onderwijs. Deze wetgeving richt zich namelijk expliciet op de (verhoging van de) onderwijsopbrengsten en op bestuurlijke aspecten die daar een bijdrage aan kunnen leveren. Bovendien gaat het Bestuursakkoord primair onderwijs voort op de weg van autonomievergroting opdat besturen zelf de regie kunnen voeren over het onderwijs en de organisatie. Belangrijk is dat iedere schoolorganisatie een eigen keuze kan maken in het versterken van de kwaliteit zonder dat sprake is van extra verantwoordingsplicht. In het Bestuursakkoord zijn op sectorniveau afspraken gemaakt over verhoging van de onderwijsopbrengsten en

versterking van de professionaliteit in het primair onderwijs. Dit betreft onder andere de verdere invoering van opbrengstgericht werken, het verder terugbrengen van het aantal zeer zwakke scholen, een beter aanbod voor talentvolle leerlingen, het versterken van de bekwaamheid van leraren en schoolleiders en het beter betrekken van ouders bij de prestaties van hun kinderen. Deze versterking van de bestuurlijke autonomie en regievoering die de overheid nastreeft, passen goed bij het fit-concept dat de rode draad is van de onderzoekslijn Educational governance: De volgende vragen worden in dit hoofdstuk behandeld.

*Is er empirisch bewijs voor de fit-theorie bij kwaliteitsbeleid van besturen?
Hoe ontwikkelt het bestuurlijk kwaliteitsbeleid zich op de korte termijn en de lange termijn?*

Leeswijzer:

In dit hoofdstuk wordt gestart met de theoretische achtergrond van het onderzoek naar functioneren van besturen (paragraaf 2.2), gevolgd door een korte methodeparagraaf 2.3. De beantwoording van de twee onderzoeksvragen worden behandeld in de resultatenparagraaf 2.4. Eerst wordt ingegaan op de werkzaamheid van de fit-theorie bij kwaliteitsbeleid, daarna behandelen we het kwaliteitsbeleid van besturen en (de effecten op) onderwijsopbrengsten op de korte en de lange termijn. Het hoofdstuk wordt afgesloten met implicaties voor beleid en praktijk.

2.2 Theoretische achtergrond

Welke beleidsdoelen zijn nu nastrevenswaardig voor besturen die efficiënt en effectief willen opereren? In het eerste tussenrapport van themaproject 1 (Hofman et al, 2010) is uitgebreid ingegaan op de theoretische achtergrond van het besturen-onderzoek en op indicatoren die een mogelijke verklaring kunnen bieden voor succesvolle besturen en scholen. Uiteindelijk zijn drie theoretische perspectieven gehanteerd om die factoren samen te brengen. Op basis van empirisch onderzoek mag worden aangenomen dat factoren binnen deze drie perspectieven positief samenhangen met hogere onderwijsopbrengsten van scholen. Het betreft (a) focus op aspecten van goed bestuur, (b) focus op onderwijskwaliteit en tenslotte (c) focus op samenwerking en fit binnen het team en met de bredere omgeving van bestuur en school, Hieronder worden deze drie theoretische perspectieven kort samengevat.

Focus op goed bestuur

De Onderwijsraad (2011, 2006) heeft het begrip goed bestuur of 'good governance' gereserveerd voor het waarborgen van het zorgvuldig en deskundig bestuurlijk handelen. Dat zou leiden tot een optimale (ver)deling van bevoegdheden ('checks and balances') en daarbij zouden de controlemechanismen de balans tussen de belangen van de machten waarborgen. De wet Goed Onderwijs – Goed Bestuur gaat, naast de eis van voldoende onderwijsopbrengsten, niet expliciet in op wat nu eigenlijk een goed bestuur is. De nieuwe wetgeving biedt de minister een heldere basis om de bekostiging van de school te beëindigen (of de school op te heffen als het een openbare school betreft). De PO-raad heeft een eigen code Goed bestuur opgesteld met een nadere invulling voor haar aangesloten scholen voor primair (en voortgezet) onderwijs. Bovendien heeft ze opdracht gegeven voor het monitoren van de voortgang met de Code Goed Bestuur (Honingh & Hooge, 2012) en te

onderzoeken in welke mate en hoe schoolbesturen in het primair onderwijs werk maken van goed bestuur.

De laatste jaren zijn er allerlei bestuurlijke tussenlagen ontstaan, waarbij vooral de ontwikkeling van een bovenschoolse organisatie van belang is. Bovenschoolse managers vormen de schakel tussen enerzijds de directie van de afzonderlijke scho(o)l(en) en anderzijds het bestuur en/of de raad van toezicht. Van de scholen in 2012 blijkt 75% te beschikken over een bovenschools management. De variatie onder besturen naar schaal is: per 2011 heeft 43% van de besturen 1 school onder beheer (zgn. eenpitters), terwijl 7% er meer dan 20 beheert (Inspectie van het Onderwijs, 2012). Bovendien bestaat nog bijna de helft van de schoolbesturen uit ouders, en daarbij is het verschil tussen eenpitters (73 procent ouders) en meerpitters (32 procent ouders) groot. Interessant is verder voor het besturenonderzoek dat zeer zwakke scholen vaker voorkomen bij besturen met meerdere kleinere scholen (vgl. Inspectie, 2008). Deze bestuurders beschikken over minder strategisch inzicht en financiële/juridische kennis en missen het organiserend vermogen en de kennis over onderwijsopbrengsten van hun scholen, die noodzakelijk is voor een optimaal functionerende organisatie (vgl. Claassen et al., 2008).

Focus op kwaliteit

In de effectieve school literatuur wordt expliciet gezocht naar factoren die de kwaliteit van het onderwijs beïnvloeden (Creemers & Kyriakides, 2012). In overzichtsstudies naar effectieve scholen (Muijs et al., 2004; Muijs & Reynolds, 2010) wordt gesproken van een lerende gemeenschap met een gerichtheid op voortdurende verbetering van het eigen functioneren en de organisatie, uit eigen initiatief en niet zozeer als reactie op externe eisen. Bovendien is de basis van de lerende gemeenschap de optimale samenwerking tussen leerkrachten. Uit empirische studies komt verder het belang naar voren dat scholen met regelmaat de leerlingvoortgang bijhouden en de leerling aan de hand daarvan feedback geven over hun voortgang (Muijs et al., 2010). De omvangrijke meta-studie van Hattie (2009) noemt feedback als een van de belangrijkste voorspellers van hoge onderwijsopbrengsten. Ook Hofman et al. (2009) stellen vast dat naarmate besturen en scholen zich meer typeren als een lerende organisatie, zij hogere onderwijsopbrengsten behalen. Bovendien stellen zij een positief verband vast tussen kwaliteitszorg vanuit externe druk (klachten van ouders of druk vanuit inspectie of gemeente) en schoolprestaties (vgl. Coburn, 2011).

Een contrastanalyse tussen zwak en goed presterende besturen leidt tot een aantal karakteristieken van het bestuur van een zwakke school. Enerzijds betreft dat besturen die minder gericht zijn op schoolontwikkeling en zich nauwelijks bezighouden met kwaliteitszorg. Anderzijds lijkt het vaker te gaan om besturen met meer conflicten, managementproblemen en directiewisselingen. Bovendien is vaker sprake van externe leerkrachtmobiliteit, openstaande vacatures/onbevoegde leraren, ziekteverzuim en tenslotte is er vaker sprake van een ongunstige leerlingpopulatie (Hofman, 2005; Inspectie, 2008). Bovenstaande opsomming laat zien dat het in de praktijk gaat het om cumulatie van risicofactoren. Een laatste indicator van het belang van een focus op kwaliteit wordt duidelijk in het begrip 'evaluatiegerichtheid'. Excellente scholen hebben onder meer een evaluatiegerichte cultuur,

gestandaardiseerde en aangepaste curricula en instructie, sterk leiderschap, professionele en positief ingestelde leerkrachten, betrokken ouders (vgl. Essink, 2007)

Focus op samenwerking en fit

Hofman (1993) stelde positieve bestuurseffecten vast op leerwinst rekenen/taal met als belangrijkste verklaring de invloed van interne geledingen op bestuursbeleid. Tien jaar later concluderen Hofman et al. (2002) op basis van multilevel analyses. “..coherence between school governors, school leaders, teachers and the school community (parents) produces a sense of community that, in turn, shapes conditions in schools that have a positive effect on pupil achievement. Differential effects of schooling in public and private education are mediated by the school governance characteristics of these schools, especially the differences in influences of the school community (parents) on the policy of the school board”. Het belang van een goede ‘fit’ (dialoog) tussen bestuur en school wordt ook internationaal bevestigd (Coleman & Hoffer, 1987). Hofman, Hofman & Gray (2008) hebben deze theorie toegepast en een empirisch gefundeerde typologie van besturing ontwikkeld aan de hand van clusteranalyse. Verklaringen voor verschillen in bestuurseffecten worden gevonden in de verschillende wijzen waarop besturen beleid ontwikkelen en omgaan met de betrokkenen in hun school of scholen. Hofman (1993) stelde vast dat schoolbesturen als *buffer* voor de school(leider) kunnen opereren: ze optimaliseren de educatieve omgeving met hun beleidsmatige aanpak. (vgl. Turkenburg, 2008). Silins en Mulford (2004) concluderen in succesvolle scholen vaak een adaptieve schoolcultuur bestaat met nadruk op professionele relaties gebouwd op vertrouwen en samenwerking. In dergelijke scholen worden leerkrachten ondersteund om zich te ontwikkelen, zijn vrij te experimenteren en zelf initiatieven tot vernieuwing te nemen. Ook Ranson (2011) stelt dat besturen vooral een rol spelen bij visie- en strategisch beleid en dat een goede relatie met leerkrachten, leerlingen en ouders relevant is voor effectieve besturing.

Het belang van de context van besturen

De fit-theorie zet zich uitdrukkelijk af tegen de universalistische benadering, waarbij ervan uitgegaan wordt dat organisatiepraktijken die in de ene context zullen werken dat ook in een andere context zullen doen (Boxall & Purcell, 2008). De best fit benadering gaat er juist vanuit dat afstemming op de context (denk bijvoorbeeld aan besturen/scholen met krimp versus die met groei in leerlingaantallen) essentieel is. Contextuele factoren van formele aard die in deze studie naar bestuurlijk functioneren een rol zullen spelen zijn: de leerlingcompositie van een school (bijv. het percentage laag SES en anderstalige leerlingen), de omgeving van de school (bijv. groei versus krimp in leerlingenaantal leidend tot fusie of opheffing). Er speelt nog een tweede, voor dit onderzoek belangrijke uitkomst van empirische studies die zijn verricht om determinanten van effectieve scholen op het spoor te komen. Deze studies tonen namelijk aan dat niet een enkele, unieke factor als predictor van schooleffectiviteit optreedt, maar dat het veelal gaat om interacties tussen verschillende factoren. In ons onderzoek naar het functioneren van besturen wordt dan ook gewerkt vanuit de veronderstelling dat niet sprake is van 'one best way to organize' (cf. Mintzberg, 1979).

2.3 Methode

Dit themaproject bouwt voort op informatie uit eerder verricht (BOPO-) onderzoek in 2003 naar het functioneren van besturen (vgl. Hofman et al., 2005). Aan de hand van kwaliteitsmonitoren is in 2003 en 2006 informatie verzameld over het functioneren van besturen (en bijbehorende basisscholen) en over het gevoerde kwaliteitsbeleid. Daarnaast zijn er vervolgmonitoren uitgezet in 2010 en in 2012. In 2010 hebben 163 besturen meegewerkt aan het onderzoek en in 2012 waren dat er 121. Voor elk van de drie theoretische perspectieven zijn indicatoren geconstrueerd en deze hebben een voldoende ($\alpha > .70$) tot goede betrouwbaarheid ($\alpha > .80$).

Daarnaast zijn kwalitatieve casestudies verricht in 25 schoolorganisaties. Er zijn interviews gehouden met de schoolleider en een vertegenwoordiger van het bestuur en er is gebruik gemaakt van relevante informatie uit bestuurs- en schooldocumenten.

2.4 Resultaten

2.4.1 De fit-theorie bij bestuurlijk kwaliteitsbeleid

Om na te gaan of de fit-theorie opgaat voor besturen is het verband tussen onze drie theoretische perspectieven en de onderwijsopbrengsten van scholen nader onderzocht. Dit is voor de 2010 en 2012 monitor-data afzonderlijk uitgevoerd. Daar we niet beschikken over de Citoscores van alle scholen (en er ook scholen in het bestand zitten waarvan het bestuur niet heeft gereageerd, c.q. besturen waarvan de school niet heeft gereageerd), kon de overall analyse in 2010 op een deelbestand van 61 besturen en in 2012 op maximaal 40 besturen/scholen worden uitgevoerd. De significantieniveaus zijn daarop aangepast.

Leerlinginstroom

Om de onderwijsopbrengsten van scholen – de gemiddelde Citoscores van de basisscholen in 2010 – eerlijk te kunnen vergelijken moet rekening worden gehouden met de leerlinginstroom en kenmerken van de school. Een school met veel leerlingen met een gunstige achtergrond kan gemakkelijker tot hogere leerlingprestaties komen dan scholen waar de leerlinginstroom problematisch is. Nadat hiervoor is gecontroleerd kan worden nagegaan in welke mate de indicatoren van onze theoretische perspectieven daadwerkelijk een rol spelen in het verklaren van de onderwijsopbrengsten van scholen. In de uitgevoerde regressieanalyse zijn twee modellen geschat. Het *eerste* model is een model met controlevariabelen waarin de invloed van de leerlinginstroom op de gemiddelde Citoscore van de school in 2012 wordt geschat. In het *tweede* model wordt nagegaan wat de bijdrage is van (de schalen van) de focus op goed bestuur, focus op kwaliteit en focus op samenwerking en fit, aan de gemiddelde Citoscore van de school.

In het *eerste* model zijn drie variabelen ter controle voor leerlinginstroom gebruikt: het leerlinggewicht, het percentage allochtone leerlingen en de schoolgrootte. Van deze variabelen is uit onderzoek bekend dat zij samenhangen met de onderwijsopbrengsten. Het leerlinggewicht van een school is gebaseerd op het

Functioneren van Besturen

opleidingsniveau van de ouders van de leerlingen. Op basis van het leerlinggewicht krijgt de school een extra financiële tegemoetkoming. Uit tabel 4.1 kan worden opgemaakt (zie model 1) dat de gemiddelde Citoscore van de school in 2010 en 2012 voor het grootste deel wordt bepaald door de leerlinginstroom: het leerlinggewicht of het percentage allochtonen leerlingen dat de school herbergt.

Tabel 2.1. Regressieanalyses besturen en onderwijsopbrengsten (samenvatting 2010 en 2012)

Onderwijsopbrengsten (gemiddelde citoscore)	2010	2012
	β (sig.)	β (sig.)
Model 1 Leerlingcovariaten	(37% verklaard)	(50% verklaard)
Gemiddeld leerlinggewicht		-.69*** (.000)
% allochtone leerlingen	-.541 (.012)***	
Schoolgrootte		
Model 2 Focus goed bestuur		
Bovenschools management	.248 (.007)***	
Code goed bestuur)		.42* (.082)
Responsiviteit bestuur	.249 (.039)**	
Model 3 Focus op kwaliteit		
Lerende organisatie	.348 (.008)***	
PDCA-cyclus	.198 (.098)*	.62** (.042)
Evaluatiegerichtheid	-.278 (.056)*	
Model 4 Samenwerking en fit		
Soort Interactievorm kwaliteitsbeleid	.239 (.031)**	.84* (.064)
Interactie kwaliteitsbeleid (allen)	.394 (.008)***	
Verklaarde variantie (%)	Totaal 56%	Totaal 67%

Alleen de significante verbanden: **significant bij $p < .01$ ***significant bij $p < .05$ *significant bij $p < .10$

Bekijken we alle modellen gezamenlijk (zie de totaal verklaarde variantie onderaan de tabel) dan blijkt dat de indicatoren van de drie theoretische perspectieven de onderwijsopbrengsten in 2012 meer kunnen verklaren dan in 2010 (67% versus 56%) en dat onderwijsopbrengsten voor een belangrijk deel worden verklaard door leerlingcontrolevariabelen (50% versus 37%). Daarnaast doen echter ook kenmerken van de focus op goed bestuur, op kwaliteit en op samenwerking/fit doen ertoe.

Focus op goed bestuur, op kwaliteit en op samenwerking/fit

Allereerst blijkt dat voor wat betreft de *focus op goed bestuur* in 2010 scholen met een bovenschools management betere onderwijsopbrengsten te behalen. Hier gaat het om de bestuurlijke schaal van besturen: besturen zonder bovenschool management zijn normaliter de eenpitter besturen (een bestuur – een school). Voorts blijken scholen van een zgn. responsief bestuur hogere onderwijsopbrengsten te behalen. Een responsief bestuur stelt zich regelmatig op de hoogte van opvattingen van ouders (en leerlingen) en gebruikt regelmatig klachten om het onderwijs te verbeteren. Bovendien analyseert dat bestuur omgevingssignalen zoals het oordeel van de gemeente of inspectie over de onderwijskwaliteit van de school. In 2012 behalen scholen hogere onderwijsopbrengsten wanneer hun bestuur vergevorderd is met een verantwoording op basis van de Code Goed bestuur.

Wat betreft de *focus van besturen op kwaliteit* had in 2010 vooral het bestuur als lerende organisatie de hoogste onderwijsopbrengsten. Maar ook besturen die relatief vaak werken met PDCA-cyclus doen het beter; dit laatste is ook het geval in 2012. Overigens wordt in 2010 door ons een negatief verband vastgesteld van evaluatiegerichtheid. Hier komt het probleem van de causaliteit om de hoek kijken: evalueren besturen de kwaliteit van hun scholen vaker omdat de scholen het niet goed doen? De laatste groep indicatoren staan voor de *focus op samenwerking en fit*. In 2010 hadden besturen die het kwaliteitsbeleid gezamenlijk ontwikkelen met de school (waar groeperingen binnen de school een belangrijke stem hebben in de wijze waarop kwaliteitsbeleid gestalte krijgt) de hoogste onderwijsopbrengsten. In 2012 is sprake van een positieve relatie van de interactievorm die besturen hanteren bij het kwaliteitsbeleid. Deze samenhang is vergelijkbaar met de uitkomsten van 2010: ook daar hadden besturen die samen met groeperingen in de school zoals bovenschools management, directie, leerkrachten en ouders het kwaliteitsbeleid ontwikkelen, scholen met hogere gemiddelde Cito-scores.

Uit de dieptestudie kwam verder naar voren dat besturen en schoolleiders eensgezind zijn in hun visie op de dagelijkse praktijk van het besturen van scholen. Er is sprake van een algemeen onderwijskundig kader waaraan de schoolleider een schoolspecifieke invulling aangeeft. Het bestuur en de schoolleider zijn 'praktisch gelijkwaardig' tot het moment dat er beslissingen moeten worden genomen. Er is regelmatig (maandelijks) sprake van formeel en informeel overleg tussen schoolbestuur en school. Schoolleiders bereiden in werkgroepen beleid voor dat in plenaire vergaderingen wordt besproken; de schoolleider heeft veel invloed op bestuursbeslissingen. Echter, men dient er bij deze bevindingen op bedacht te zijn dat de besturen in de dieptestudie voorlopers zijn; maar liefst 85% heeft in 2010 de verantwoordingssystematiek al volgens de Code Goed Bestuur ingericht.

Werkzaamheid fit-theorie

Een eerste voorzichtige conclusie op basis van onze resultaten is dat de fit-theorie wordt bevestigd: besturen die positief scoren op indicatoren uit elk van de drie theoretische perspectieven hebben hogere onderwijsopbrengsten. Echter, het zijn niet telkens dezelfde indicatoren van besturen die in 2010 en 2012 positief samenhangen met de onderwijsopbrengsten. Het lijkt erop dat een aantal van deze indicatoren inwisselbaar is: of men is responsief of men gebruikt de code Goed

Bestuur. Dit is niet zo heel vreemd gezien het feit dat responsiviteit een van de elementen is van de code Goed Bestuur.

Om de fit-theorie stringenter te toetsen is nagegaan of besturen die hoog scoren op meerdere indicatoren van de onderscheiden theoretische perspectieven, hogere onderwijsopbrengsten laten zien dan besturen die lager scoren. In 2010 zijn drie bestuurstypen geconstrueerd. Het *eerste* bestuurstype (cluster) betreft 16% van de besturen en scoort laag op alle indicatoren van focus op kwaliteit en focus op evaluatie, maar modaal op focus op goed bestuur. We hebben dit het 'weinig op kwaliteit en evaluatiegerichte modale goed bestuur' genoemd. Het *tweede* bestuurstype vormt met 29% het tegenbeeld en scoort het hoogst op alle indicatoren van focus op goed bestuur, op kwaliteit en evaluatie; we hebben dit het 'goede op kwaliteit en evaluatie gerichte bestuur' genoemd. Dit is een bestuurstype met een hoge mate van interne fit. Het *derde* bestuurstype betreft 55% van de besturen en scoort modaal op de indicatoren van goed bestuur, kwaliteit en evaluatiegerichtheid. We noemen dit het 'evaluatiegerichte maar modale goed bestuur'. De verwachting vanuit onze fit theorie was dat dat scholen die vallen onder het tweede bestuurstype het 'goede op kwaliteit en evaluatiegerichte bestuur' hogere gemiddelde Citoscores zullen behalen dan de beide andere bestuurstypen. Met behulp van covariantieanalyse is deze verwachting onderzocht. De resultaten laten echter geen significant verbanden zien met de gemiddelde Citoscores, noch in 2010 noch in 2012. Echter, het is reeds opgemerkt, deze analyses konden slechts worden uitgevoerd op een beperkt aantal besturen waarvan zowel school als Cito-gegevens voorhanden waren.

2.4.2 Kwaliteitsbeleid en onderwijsopbrengsten op de korte en lange termijn

Nu komen we toe aan de tweede onderzoeksvraag. Hoe staat het met de ontwikkeling van bestuurlijk kwaliteitsbeleid en de relatie met onderwijsopbrengsten op de korte (2010 - 2012) en lange (2003 - 2012) termijn?

Kwaliteitsbeleid en onderwijsopbrengsten: trends van 2010 tot 2012

Trendanalyses laten zien dat de groep besturen die de code Goed bestuur toepast de hoogste (gemiddelde) onderwijsopbrengsten heeft in de periode 2010 - 2012. Besturen die de code in 2012 zeggen te gaan volgen, hebben duidelijk hogere onderwijsopbrengsten dan besturen die de code pas in 2013 of later willen gaan toepassen. Opvallend daarbij is verder dat een nadere analyse laat zien dat de code Goed Bestuur meer door grote, meerpitter besturen dan door kleine of eenpitter besturen wordt toegepast. Bovendien blijken scholen waar sprake is van een bovenschools management hogere onderwijsopbrengsten te behalen en dat zijn meerpitter besturen.

In de periode 2010-2012 spelen op ruim de helft van de scholen personeelskwesties en slechte prestaties van de school een rol, terwijl andere vervelende incidenten en conflicten in rond een kwart van de scholen voorkomen. Fusie of dreigende opheffing eist de aandacht op van meer dan een kwart van de scholen. Het is te verwachten dat scholen die in een dergelijke context moeten opereren minder goed zullen presteren. Deze verwachting wordt door trendanalyses bevestigd: op scholen waar

men te maken heeft met een fusie (op handen zijnde of naweeën daarvan) of waar opheffing dreigt, waar personeelskwesties en vervelende incidenten en conflicten spelen, is in de periode 2010-2012 sprake van lagere onderwijsopbrengsten. Nadere analyses laten zien dat het bij scholen vaak gaat om een cumulatie van problemen: dreigende opheffing van een school of vestiging hangt samen met vervelende incidenten of conflicten in de schoolorganisatie en personeelskwesties en dergelijke vervelende incidenten en conflicten komen vaak tegelijkertijd voor. Interessant is verder dat op scholen die niet opereren als een lerende organisatie, vaker personeelsproblemen hebben en er vaker vervelende incidenten en conflicten in de schoolorganisatie voorkomen.

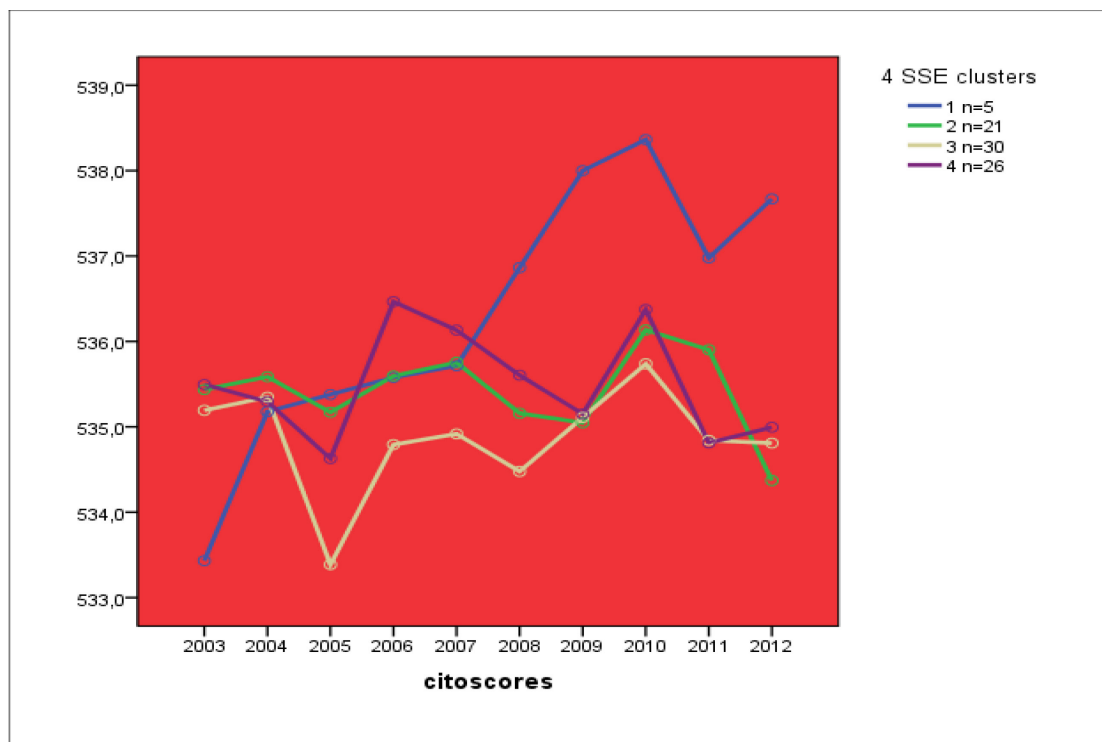
Kwaliteitszorg, schoolzelfevaluatie en onderwijsopbrengsten (2003 – 2012)

Bij kwaliteitszorg behoort een extern (Onderwijsinspectie) en intern (schoolzelfevaluatie) perspectief: "... dat een school zelf verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het door haar gegeven onderwijs; dus ook voor de manier waarop de kwaliteit wordt gemeten en geëvalueerd" (WOT, 2012). In de kwaliteitsmonitor van 2003 zijn vragen opgenomen over de mate waarin een school zich bezighoudt met aspecten van schoolzelfevaluatie. Bij de typologieconstructie (vgl. Hofman, Dijkstra, de Boom & Hofman, 2005) van typen van schoolzelfevaluatie zijn twee perspectieven gehanteerd, namelijk de mate van positiebepaling van scholen (bepaling en beoordeling van kwaliteit van de school) en de mate van schoolontwikkeling (het ontwikkelen en verbeteren van de organisatie) (Hofman et al., 2005). Aan de hand van clusteranalyse op een achttal (betrouwbare) schalen, vier voor elk perspectief (positiebepaling en schoolontwikkeling), zijn in 2003 vier clusters of typen van schoolzelfevaluatie ontwikkeld: (SZE-1, n=5) nauwelijks sprake van schoolzelfevaluatie, (SZE-2, n=21) modaal, (SZE-3, n=30) vergevorderd en (SZE-4, n=26) wisselend bezig met schoolzelfevaluatie. De laatste groep is wel bezig met positiebepaling, maar nog nauwelijks toegekomen aan schoolontwikkeling. De vraag is in hoeverre er een relatie bestaat tussen deze vier SZE-typen en de ontwikkeling in de onderwijsopbrengsten van 2003 tot en met 2012. Voor een deel van de scholen die in 2012 aan ons onderzoek hebben deelgenomen is de gemiddelde Citoscore beschikbaar vanaf 2003; voor deze analyse zijn uiteindelijk in totaal 82 basisscholen beschikbaar. Deze analyse betreft een cross-sectionele vergelijking met een longitudinaal element.

Met behulp van (GLM) trendanalyses is onderzocht hoe de Citoscores van de groep scholen zich over 10 jaar (van 2003 tot 2012) hebben ontwikkeld binnen elk van de vier SZE-clusters. In de onderstaande figuur 1 worden de trendlijnen voor elk van de vier clusters gepresenteerd waarbij gecontroleerd is voor de leerlingstroom van de school (leerlinggewicht).

Wat opvalt, is dat het cluster van nauwelijks schoolzelfevaluatie (geen positiebepaling, noch schoolontwikkeling) dat in 2003 de laagste gemiddelde Citoscore had, in 2012 de hoogste gemiddelde Citoscore behaalt (zie de onderbroken lijn). De onderwijsopbrengsten van deze scholen hebben zich door de jaren heen gestaag in positieve zin ontwikkeld. Wat verder opvalt, is de relatief lage Citoscore in 2011 en dat geldt voor alle vier de scholenclusters. De knik die in veel van de grafieken zichtbaar is in 2011 zou mogelijk te maken kunnen hebben met de

verandering in de wijze van meting van leerlinggewicht⁴ in 2009/2010. De nieuwe gewichtenregeling (alleen op basis van het opleidingsniveau van de ouders en zonder etniciteit) is inmiddels volledig ingevoerd, en de extra financiering van impulsgebieden, gebieden waar een concentratie kinderen in een risico-omgeving opgroeit, is eveneens in het schooljaar 2009-2010 geëffectueerd (Hofman & Mulder, 2012).



Figuur 2.1 Trends in samenhang tussen clusters van kwaliteitszorg en onderwijsopbrengsten (2003 - 2012)

Verklaringen voor ontwikkelingen in typen van kwaliteitszorg

De grafieken laten een gestage groei van de gemiddelde Cito score zien voor de scholen met oorspronkelijk nauwelijks schoolzelfevaluatie. Een interessante vraag is nu of er over die 10 jaren van 2003 tot en met 2012 zich binnen die groep scholen bepaalde ontwikkelingen hebben voorgedaan. Ofwel: welke verklaringen zijn er voor die gestage groei van de gemiddelde Cito scores van de scholen binnen het nauwelijks SZE-type? Vanuit onze theoretische principes zijn de volgende vier mogelijke verklaringen nader onderzocht:

- 1) Verandering (verbetering) van de leerlinginstroom binnen de scholen in dit SZE-type?
- 2) Veranderingen (verbeteringen) in de wijze van besturing van de school?
- 3) Veranderingen (verbeteringen) in de focus op kwaliteit?

⁴ In het schooljaar 2009/2010 is de gewichtenregeling een nieuwe fase ingegaan. Er worden dan impulsgebieden ingevoerd. Dit houdt in dat scholen in bepaalde postcodegebieden voor elke gewichtenleerling een extra bedrag krijgen.

4) Veranderingen (verbeteringen) in samenwerking/fit?

Er zijn geen significante verschillen vastgesteld tussen de clusters in veranderingen in de leerlinginstroom (gemeten met gemiddeld leerlinggewicht) tussen 2003 en 2012. Ook doen zich geen significante verschillen voor in de wijze van besturing van de school: niet naar bestuursvorm, gemiddeld aantal scholen dat valt onder het bestuur, het percentage eenpitters, schoolgrootte, urbanisatiegraad en of er wel of niet een bovenschools management is ingesteld. Bij de monitorpeiling van schoolzelfevaluatie in 2003 werden significante verschillen vastgesteld op bijna alle aspecten van *focus op kwaliteit* in vergelijking met de andere drie SZE-typen. Het cluster met nauwelijks SZE had in 2003 (a) het minst vaak een integraal kwaliteitsbeleid, opereerde niet als lerende organisatie en paste de PDCA-cyclus het minst toe. Bovendien bleken de leerkrachten in dat cluster van scholen nauwelijks betrokken, noch gemotiveerd en deskundig om te werken aan kwaliteitszorg. Dezelfde trend is zichtbaar voor de aspecten van *focus op samenwerking/fit*. Er was in 2003 nauwelijks sprake van scholing en training van leerkrachten, er heerste het minst vaak een professionele cultuur, en de collegialiteit in het team was het laagst van alle SZE-typen. Bovendien nam het cluster met nauwelijks SEZ in 2003 niet deel aan een netwerk, noch was er sprake van invloed van andere scholen/organisaties op de school. Interessant is nu dat de variantieanalyses in 2010 en 2012 laten zien dat dit SZE-cluster op bijna al deze aspecten nu juist hoger scoort dan de andere clusters en daarmee lijken de 3^e en 4^e verklaring het meest waarschijnlijk voor de gestage ontwikkeling van de onderwijsopbrengsten van het in 2003 nauwelijks SZE-type.

2.5 Implicaties voor beleid en praktijk

Goede besturen

Rond een derde van de besturen heeft *anno 2010* haar verantwoordingssystematiek ingericht volgende de Code Goed Bestuur en rond twee derde van de besturen kan als transparant worden aangemerkt. Opvallend is dat de helft van de besturen de horizontale verantwoording nog niet goed heeft geregeld en bij ongeveer 60% ontbreken (naar eigen zeggen) heldere financiële kengetallen en een integraal jaarverslag. De bevindingen van 2012 laten zien dat besturen een goede stap in de richting van focus op goed bestuur hebben gezet zoals blijkt uit de toename in gebruik van de code goed bestuur: twee derde van de besturen past die in 2012 toe. Overigens werd in de monitor Goed bestuur (Hooge & Honigh, 2012) vast gesteld dat 73% van de besturen de Code Goed Bestuur van de PO-raad gebruikt. De overheid heeft in de afgelopen periode de positie van besturen in de verschillende sectoren versterkt (vgl. Bronneman-Helmers (2011) en de wettelijke vaststelling van de Code Goed Bestuur past goed bij een overheid die besturen ruimte en autonomie wil bieden om vanuit de eigen verantwoordelijkheid te werken aan de onderwijskwaliteit op hun scholen. De wet Goed Bestuur bevat bepalingen die de verdere ontwikkeling van principes van goed bestuur in het funderend onderwijs beogen te stimuleren, zoals deskundigheidsbevordering, de verantwoordelijkheid van het personeel voor de kwaliteit van het onderwijs, de verantwoording aan ouders en andere belanghebbenden, en integere bedrijfsvoering (De Vijlder et al, 2012). Ons onderzoek bevestigt het belang van aspecten van de code Goed bestuur als

transparantie, responsiviteit en (horizontale) verantwoording. Interessant is verder onze bevinding dat scholen die in 2010 over een bovenschools management beschikken, hogere onderwijsopbrengsten behalen in 2012. Hier gaat hier in feite om de bestuurlijke schaal van besturen: besturen zonder bovenschool management zijn eenpitter besturen.

Onze uitkomsten - zoals de positieve relatie tussen besturen die planmatig handelen (PDCA_cyclus) en die opereren als lerende organisaties – bieden ondersteuning aan de doelen van het Bestuursakkoord Primair Onderwijs 'Impuls opbrengstgericht werken en professionalisering'. Volgens Visscher en Ehren (2011) is er veel wetenschappelijke evidentie voor de werkzaamheid van opbrengstgericht werken en is er dus goede reden om langs die weg aan kwaliteitsverbetering te werken. Van belang is wel dat hierbij speciale aandacht moet zijn voor de eenpitters en kleine besturen omdat het erop lijkt dat deze wat achterblijven in de ontwikkeling naar goed bestuur en bovendien vaker als (zeer) zwak worden beoordeeld (Inspectie van het Onderwijs, 2012). Hofman (1993) stelde in haar proefschrift bestuurseffecten vast op onderwijsopbrengsten van basisscholen met als belangrijkste verklaring de invloed van interne geledingen op bestuursbeleid. Ook Ranson (2011) stelt dat besturen een rol spelen bij visie/missie- en strategieontwikkeling en dat een goede relatie met leerkrachten, leerlingen en ouders relevant is voor effectieve besturing van onderwijsorganisaties.

Kwaliteitszorg en schoolzelfevaluatie

Kwaliteitszorg betreft twee perspectieven: de externe beoordeling van de kwaliteitszorg door de Inspectie van het Onderwijs en de evaluatie van de kwaliteit door de school zelf (schoolzelfevaluatie). In de herziene Wet op het Onderwijstoezicht (2012) staat: *".. dat een school zelf verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het door haar gegeven onderwijs; dus ook voor de manier waarop de kwaliteit wordt gemeten en geëvalueerd"*. De zoektocht naar mogelijke verklaringen voor de gestage groei van de onderwijsopbrengsten van het nauwelijks SZE-type maakt duidelijk dat een gestage verbetering van de onderwijsopbrengsten mogelijk is wanneer – zo lijkt het - besturen/scholen meer aandacht gaan schenken aan (aspecten) van focus op kwaliteit en samenwerking en fit. Wat hier op aansluit is de bevinding dat de analyse laat zien dat besturen die de verantwoordingsystematiek van de code Goed Bestuur al vanaf 2010 in redelijke mate gebruiken, ook de hoogste onderwijsopbrengsten hebben over de periode 2010 en 2012. Onduidelijk is ook of dergelijke ontwikkelingen zich ook voordoen in meer of minder planmatig of als lerende organisaties opererende besturen/scholen. Nader onderzoek kan zinvol zijn om meer zicht te krijgen op het proces dat de scholen hebben doorgemaakt en welke (f)actoren een rol hebben gespeeld bij deze inhaalslag. Dieptestudies onder scholen die zich gestaag hebben verbeterd en dan vooral gericht op de hoe-vraag kunnen daarbij behulpzaam zijn. Deze zouden dienen uit te monden in veelbelovende praktijken met tips voor andere (typen van) besturen en scholen. Dergelijk onderzoek is van belang nu ook de Inspectie (2012) concludeert dat door de jaren heen de kwaliteitszorg in scholen niet verbeterd en zelfs eerder verslechterd en dat besturen er meer werk van zouden moeten maken.

Newmann et al. (1997) concluderen dat externe verantwoording (aan de inspectie) de interne monitoring en het gebruik van evaluatiesystematiek positief beïnvloedt. Bovendien stellen zij vast dat de externe (inspectie-) beoordeling van kwaliteitszorg de zoektocht naar bronnen voor succes/falen stimuleert en dat blijkt uiteindelijk positief samen te hangen met schoolverbetering en hogere leeropbrengsten. Of deze relatie tussen interne kwaliteitszorg (schoolzelfevaluatie) en externe kwaliteitszorg (inspectie-oordeel) ook opgaat voor de besturen/scholen in het Educational Governance onderzoek is nog onduidelijk. Nader onderzoek zou hier meer zicht op kunnen bieden.

Werkzaamheid van de fit-theorie en contextgevoeligheid

Onze fit-theorie werd deels bevestigd: besturen die hoog scoren op indicatoren uit de drie theoretische perspectieven (focus op goede bestuur, op kwaliteit en op samenwerking en fit), hebben hogere onderwijsopbrengsten. Hierbij valt op dat vooral deelaspecten van een opbrengstgerichte cultuur (planmatig werken, opereren als lerende organisaties van belang lijken te zijn voor hogere onderwijsopbrengsten. De samenhang (fit) in beleidsfocus tussen bestuur en school, is in het algemeen redelijk en vooral goed in de dieptestudiescholen. Echter, op het aspect van de taakverdeling is dit minder het geval. Schoolleiders zeggen de meeste tijd te besteden aan de organisatie en interne en externe communicatie, terwijl besturen denken dat schoolleiders vooral aandacht hebben voor personeelsbeleid. Overigens werd de verwachting dat scholen die hoog scoren op *alle* (indicatoren van onze) drie theoretische perspectieven hogere onderwijsopbrengsten zullen hebben, (nog) niet bevestigd. Nader onderzoek met een grotere groep besturen/scholen is noodzakelijk om hierover tot harde uitspraken te komen.

De fit-theorie zet zich uitdrukkelijk af tegen de universalistische benadering, waarbij ervan uitgegaan wordt dat organisatiepraktijken die in de ene context zullen werken dat ook in een andere context zullen doen (Boxall & Purcell, 2008). De fit-theorie gaat er juist vanuit dat context (denk bijvoorbeeld aan besturen/scholen met krimp versus die met groei, eenpitters versus meerpitters) essentieel is. Dit onderzoek bevestigt de context-gevoeligheid van het kwaliteitsbeleid van besturen. Allereerst, blijken scholen met een hoge instroom van leerlingen van ouders met een laag opleidingsniveau, lagere onderwijsopbrengsten te hebben. Ten tweede is vastgesteld dat scholen die in een problematische context opereren waar fusie of opheffing dreigt, waar personeelskwetsies en vervelende incidenten of conflicten spelen, lagere onderwijsopbrengsten realiseren. Deze constatering is in lijn met de eerder genoemde uitkomsten van de contrastanalyse tussen zwak en goed presterende besturen waar ook werd vastgesteld dat zwakke scholen vaker besturen kennen met meer conflicten, managementproblemen en directiewisselingen. Bovendien is er vaker sprake van externe leerkrachtmobiliteit, openstaande vacatures/onbevoegde leraren, ziekteverzuim en een ongunstiger leerlingpopulatie (Hofman, 2005; Inspectie, 2008).

Literatuur

Boxall, P. & Purcell, J. (2008). *Strategy and human resource management* (2nd ed.). New York, NY: Palgrave MacMillan.

- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: SCP.
- Bryk, A.S., Lee, V.E & Holland, P.B. (2003). *Catholic Schools and the Common Good*. Harvard University Press.
- Bruggencate, G.T. ten. (2009). *Maken schoolleiders het verschil? onderzoek naar de invloed van schoolleiders op de schoolresultaten*. Enschede: Universiteit van Twente.
- Claassen, A. & L. Mulder (2011). Een afgewogen weging? De effecten van de gewijzigde gewichtenregeling in het basisonderwijs. Nijmegen: ITS.
- Coleman, J.S. and Hoffer, T. (1987). *Public and private high schools: the impact of communities*. New York: Basic Books.
- Creemers, B.P.M. (1994). *The Effective Classroom*. London: Cassell
- Deming, W.E. (1989). *Out of the crisis*. Cambridge: MA: MIT Press.
- Essink (2007). *Excellente scholen in het basisonderwijs*, Bachelor thesis. Enschede: Universiteit Twente
- Hattie, J. (2009). *Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. New York: Routledge.
- Hofman, W.H.A. (1995). *Cross-level relationships within effective schools*. *School Effectiveness and School Improvement*, 6, 2, 146-174
- Hofman, R.H., Hofman, W.H.A, & Guldemond H. (2002). Schoolgovernance, culture, and student achievement. *International Journal of Leadership in Education* 5 (3), pp. 249-272.
- Hofman, W.H.A. & Hofman, R.H. (2011). Smart management in effective schools: effective management configurations in general and vocational education in the Netherlands. *Educational Administration Quarterly*, 47, 4, 620-645.
- Hofman, R.H. (1993). *Effectief schoolbestuur. De bijdrage van schoolbesturen aan de effectiviteit van basisscholen*. Proefschrift Universiteit van Groningen. Groningen: Universiteit Groningen/GION.
- Hofman, R.H., Dijkstra, N.J., Hofman, W.H.A. & Boom, J. de (2005). *Kwaliteitszorg in het primair onderwijs. Eindrapport*. Groningen: GION.
- Hofman, R.H., Hofman, W.H.A. & Gray, J.M. (2008). Comparing key dimensions of schooling: towards a typology of European school systems. *Comparative Education*, vol 44, no 1, 93-110.
- Hofman, R.H., Vandenberghe, R. & Dijkstra, B.J. (2008). *BOPO-Review: Kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling*. Groningen: Universiteit Groningen/GION
- Hofman, R.H., van Leer, K., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2010). Themaproject 1: *Het functioneren van besturen*. Eerste tussenrapport van het NWO/BOPO: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten.
- Hofman, R.H., van Leer, K., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2011). Themaproject 1: *Het functioneren van besturen*. Tweede tussenrapport van het NWO/BOPO: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten.
- Honingh, M.E. & Hooge. E.H. (2012). *Goed Bestuur in het primair onderwijs. Eindrapportage Monitor Goed Bestuur primair onderwijs 2010-2012*. Amsterdam/Nijmegen: Hogeschool van Amsterdam/ Radboud Universiteit.
- Inspectie van het Onderwijs (2008). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2006/2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2010-2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Janssen, T., Steijn, A.J. & Den Dulk, L. (2010). *Tussenrapportage 1: Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs: educational governance. Themaproject 2: HRM, HRM uitkomsten en onderwijsopbrengsten*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Janssen, T., Steijn, A.J. & Den Dulk, L. (2011). *Tussenrapportage 2: Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs: educational governance. Themaproject 2: HRM, HRM uitkomsten en onderwijsopbrengsten*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Kessel, N. van & Hovius, M. (2011). *Bestuur en management. Onderzoek onder eenpitters en meerpitters in het primair onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Kristof-Brown, A.L., Zimmerman, R. D., & Johnson, E. C. (2005). Consequences of individuals' fit at work: A meta-analysis of person-job, person-organization, person-group, and person-supervisor fit. *Personnel Psychology*, 58:2, 281-320.

- Leithwood, K. & Earl, L. (2000). Educational accountability effects: an international perspective. *Peabody Journal of Education*, 75, 4. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Lomos, C., Hofman, R.H. & Bosker, R.J. (2011). Professional community and student achievement. Accepted for *School Effectiveness and School Improvement*.
- Ministerie van OCW & PO-Raad (2012). *Bestuursakkoord Primair Onderwijs 2012-2015. Impuls opbrengstgericht werken en professionalisering*. Den Haag: Ministerie OCW
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Muijs, D., Harris, A., Chapman, C., Stoll, L. & Russ, J. (2004). Improving schools in socio-economically disadvantaged areas: A review of research evidence. *School Effectiveness and School Improvement*, 15 (2), 149-175.
- Muijs, D. and Reynolds, D. (2010). *Effective Teaching: Research and Practice*. London: Paul Chapman.
- Mulford, B. & Silins, H. (2003). Leadership for organizational learning and improved student outcomes – what do we know? *Cambridge Journal of Education* 33(2): 175–195
- OCW & PO-Raad (2012). *Bestuursakkoord Primair Onderwijs 2012-2015. Impuls opbrengstgericht werken en professionalisering*. Den Haag: Ministerie OCW
- Onderwijsraad (2011). *Een stevige basis voor iedere leerling. Advies*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012). *Advies Geregelde ruimte*. Den Haag: Onderwijsraad.
- PO-Raad (2011). *Code Goed Bestuur in het primair Onderwijs*. http://www.poraad.nl/sites/www.poraad.nl/files/2011documenten/themagoed_bestuur/code_goed_bestuur_printversie.pdf
- Ranson, S. (2011). School governance and the mediation of engagement. *Educational Management Administration & Leadership*, Vol.39 (No.4). pp. 398-413.
- Silins, H. & Mulford, B. (2004). Schools as learning organisations: Effects on teacher leadership and student outcomes. *School Effectiveness and School Improvement*. 15(3-4), 443-466.
- Teddlie, C. & Reynolds, D. (2000). *The International Handbook for School Effectiveness Research*. London: Falmer Press.
- Turkenburg, M. (2008) *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Van Leer, K., Hofman, R.H., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2010). Themaproject 3: *Lokale Educatieve Agenda*. Eerste tussenrapport van het NWO/BOPO consortium: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten.
- Van Leer, K., Hofman, R.H., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2011). Themaproject 3: *Lokale Educatieve Agenda*. Tweede tussenrapport van het NWO/BOPO consortium: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten.
- Vermeeren, B., Steijn, B. Kuipers, B. (2009). *Performance of Public Organizations: A Study of HRM and the Role of the Supervisor in Dutch Municipalities*. Paper for the IRSPM conference, Copenhagen, April 2009.
- Vijlder, F.J. de, Molenaar, N.E.M. & Gerven, A. van (2006). *Financieringsarrangementen innovatie PO en VO. Rapport in het kader van het beleidstraject innovatie financiering PO en VO*. Utrecht: Capgemini.
- Vijlder, F., Verschoor, M., Rozema, M., van Velden, J. & van Gansewenkle, H. (2012). *Interne middelenverdeling in het primair onderwijs. Verkenning ten behoeve van BOPO*. Arnhem/Nijmegen: HAN Press.
- Visscher, A. & Ehren, M. (2011). *De eenvoud en complexiteit van Opbrengstgericht Werken*. Enschede: Vakgroep onderwijsorganisatie en management Enschede: Universiteit Twente.
- WOT (2012). *Wijziging Wet op het onderwijstoezicht inzake gewijzigde rol Inspectie van het onderwijs bij het toezichtproces*. Den Haag: WOT.

3 HRM EN FIT

Tessa Janssen, Bram Steijn en Laura den Dulk

3.1. Inleiding

Het huidige onderwijsbeleid vraagt om goede samenwerking binnen en rondom scholen en een goede afstemming van beleid tussen de verschillende geledingen. Zoals is beschreven in eerdere hoofdstukken en rapporten zijn er twee conclusies die getrokken kunnen worden op basis van bestudering van het huidige onderwijsbeleid en waaraan in de onderzoekslijn *Educational governance* expliciet aandacht wordt geschonken. Ten *eerste* wordt het huidige onderwijsbeleid gekenmerkt door het versterken van de autonomie van besturen⁵ en scholen. Kernbegrippen zoals ruimte en vertrouwen zijn belangrijk geworden, maar ook het afleggen van verantwoording speelt nu een grote rol (Ministerie van OCW & PO-raad, 2012). De vastgelegde beleidsdoelen en resultaatafspraken vragen om gezamenlijk kwaliteitsbeleid van de actoren die verantwoordelijk zijn voor het realiseren van die beleidsdoelen. Ten *tweede* leidt het toekennen van meer autonomie aan de scholen tot meer expliciete aandacht voor de optimale afstemming tussen organisatieniveaus (intern en extern): leerkrachten, schoolleiders, bovenschools management en besturen.

Educational governance wordt in dit onderzoek breed opgevat met als uiteindelijk doel het optimaal functioneren van scholen en optimale opbrengsten bij leerlingen. Human resource management (HRM) kan hieraan bijdragen. Binnen de HRM literatuur wordt geschreven dat er op zijn minst een zwak verband is tussen HRM beleid, HRM uitkomsten (zoals tevredenheid, motivatie, betrokkenheid en verloopintentie) en de (organisatie)prestaties (Paauwe, 2009). Dit idee, dat HRM kan bijdragen aan de organisatieprestaties, sluit aan op de huidige focus van de overheid op de kwaliteit en bekwaamheid van leerkrachten om de onderwijsopbrengsten te optimaliseren (Commissie Leraren, 2007; Ministerie van OCW, 2006, 2007a; Onderwijsraad, 2006a, 2006b). In het Bestuursakkoord (2012) wordt benadrukt dat een hoogwaardig HRM beleid een deel is van goed werkgeverschap en een voorwaarde voor de ontplooiing van leerkrachten tijdens hun loopbaan. Onder andere door de ontwikkelingen in de bestuurlijke- en arbeidsmarktcontext is de nadruk komen te liggen op een meer professioneel school- en personeelsbeleid (Commissie Leraren, 2007; Ministerie van OCW, 2006, 2007a; Onderwijsraad, 2006a). Zo is er gepleit voor een betere afstemming tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, het bevorderen van de professionele arbeidsorganisatie van scholen en meer samenhang in de kwalificatiestructuur en het opleidingsstelsel (Onderwijsraad, 2006a).

⁵ Waar wordt gesproken van besturen kan ook bovenschools management of bovenschoolse organisatie gelezen worden.

Focus op samenwerking en fit

Zoals eerder aangegeven staat bij 'educational governance' de efficiënte en effectieve besturing van onderwijsorganisaties vanuit de gedachte van 'best fit' centraal. In themaproject 2 is nagegaan onder welke voorwaarden een dergelijke fit op het gebied van HRM tussen besturen, scholen en leerkrachten tot stand komt en in welke mate deze samenhangt met de prestaties (kwaliteit/opbrengsten) van de school als organisatie. De leidende gedachte van de 'best fit' benadering is dat naarmate een organisatie een betere fit heeft, deze organisatie ook betere prestaties zal leveren (vgl. Boxall & Purcell, 2008). In themaproject 2 gaan we ervan uit dat de schoolleider een cruciale rol speelt in het uitdragen van HRM en het bereiken van deze fit. Purcell & Hutchinson (2007) hebben aangetoond dat lijnmanagers (wat schoolleiders feitelijk zijn) een doorslaggevende rol spelen bij het uitdragen van HRM. De schoolleider is daarnaast de centrale actor tussen het bestuur en de leerkrachten in. Hij⁶ is de persoon die het beoogde beleid van het bestuur implementeert en overbrengt op de leerkrachten. Hij zou daarmee kunnen zorgen voor een fit tussen wat besturen beogen en wat leerkrachten ervaren aan HRM beleid. Binnen de HRM literatuur is aandacht voor deze fit tussen verschillende geledingen in de organisatie en houdt men zich bezig met de fit tussen beoogd, geïmplementeerd en ervaren HRM (ook wel bekend als het 'intended', 'actual' en 'perceived' HRM van Wright & Nishii, 2007). Verder veronderstellen we dat de schoolleider ook een rol speelt in de fit die leerkrachten hebben met hun werkomgeving (de 'person-environment' fit - Kristof-Brown, Zimmerman & Johnson, 2005). Deze vorm van fit kan tevens een verklarende factor zijn in de relatie tussen HRM en prestaties.

In dit hoofdstuk van het integratierapport worden de belangrijkste inzichten beschreven met betrekking tot HRM en fit die uit de studie van themaproject 2 naar voren zijn gekomen. Niet alles wordt behandeld, enkel de meest relevante/opvallende resultaten. We laten ons hierbij leiden door vier aannamen. We gaan er allereerst vanuit dat de manier waarop HRM wordt geïmplementeerd op basisscholen samenhangt met de prestaties van de school. Hierbij nemen we aan dat hoe consistent het HRM beleid is, hoe beter dat is voor de prestaties. Daarnaast gaan we ervan uit dat hoe beter de fit tussen besturen, schoolleiders en leerkrachten over HRM is, hoe beter ook de prestaties. Ook verwachtten we dat dat samenhangt met tevredenheid, motivatie, betrokkenheid en verloopintentie van leerkrachten. Impliciet veronderstellen we hierbij dat de schoolleider hierin een cruciale rol speelt. Tenslotte gaan we ervan uit dat hoe beter leerkrachten zich thuis voelen in hun (werk)omgeving, hoe beter dat is voor hun tevredenheid, motivatie, betrokkenheid en verloopintentie. HRM kan hier op inspelen. Op basis van deze aannamen, worden in dit hoofdstuk de volgende vragen behandeld.

- 1) In welke mate wordt HRM consistent vormgegeven op basisscholen en hoe hangt dit samen met de organisatieprestaties?
- 2) In welke mate is er sprake van een fit tussen besturen, schoolleiders en leerkrachten en in hoeverre hangt deze fit samen met de organisatieprestaties?

⁶ In dit onderzoek wordt de schoolleider met 'hij' geadresseerd, maar daar kan ook 'zij' gelezen worden.

- 3) In welke mate is er sprake van een fit tussen de leerkracht en zijn (werk)omgeving, en wat is de invloed daarvan op zijn tevredenheid, motivatie, betrokkenheid en verloopintentie, en hoe kan HRM hierop inspelen?

We starten eerst met een beknopt stuk theorie. Vervolgens volgt een korte beschouwing over de specifiek voor dit themaproject gebruikte methoden, waarna we overgaan tot de resultaten. Er wordt afgesloten met een conclusie met beleidsimplicaties voor de praktijk.

3.2. Theorie

Human Resource Management (HRM) kan gedefinieerd worden als het uitvoeren van activiteiten om het menselijk kapitaal in organisaties gewenst gedrag te laten vertonen om op die manier organisatiesucces te behalen (Steijn en Groeneveld, 2009). De laatste decennia is er steeds meer interesse voor HRM. Het managen van menselijk kapitaal is in het management van de publieke sector zelfs een van de belangrijkste en meest besproken onderwerpen (O'Toole & Meier, 2008). Sommige auteurs vinden dat HRM niet meer is dan wat voorheen 'personeelsbeleid' genoemd werd. HRM zou dan enkel draaien om de klassieke instrumenten zoals werving en selectie, training, beoordeling en beloning. Anderen trekken HRM breder en menen dat de focus ligt op hoe een organisatie met zijn medewerkers om gaat. HRM dient in die visie een strategisch belang en wordt ingezet om in te kunnen spelen op lange termijn ontwikkelingen in de omgeving van de organisatie (Steijn et al., 2009). Deze visie is tegenwoordig meer gangbaar. In een snel veranderende omgeving wordt steeds meer verwacht en wordt er meer flexibiliteit gevraagd van alle arbeidsorganisaties (Doorewaard & De Nijs, 2004). Verder zijn medewerkers steeds hoger geschoold en stellen steeds hogere eisen aan de organisatie waar ze werken, vooral op het gebied van loopbaanbeleid en ontwikkeling. Overigens wordt er ook steeds meer van medewerkers gevraagd en zijn goede training en scholing van groot belang. Als HRM als een strategisch instrument wordt gezien, dan is het nog wel de vraag hoe dit leidt tot (hogere) prestaties van organisaties.

3.2.1 HRM en prestaties: de black box

In de recente wetenschappelijke literatuur zijn verschillende aanwijzingen te vinden die het verband tussen Human Resource Management en prestaties van organisaties ondersteunen (Gould-Williams, 2003; Bowen & Ostroff, 2004; Boselie, Dietz & Boon, 2005; O'Toole et al., 2008 en Paauwe, 2009). Boxall, Ang & Bartram (2011) geven aan dat HRM onvermijdelijk de organisatie prestaties beïnvloedt, maar dat de betekenis van HRM en de manier waarop de prestaties behaald worden afhankelijk is van de betrokkenen, de tijd en de context. Er is immers een grote verscheidenheid aan hoe werknemers gemanaged worden binnen werknemersgroepen, organisaties, industrieën en maatschappijen (Nishii & Wright, 2008; Sherer & Leblebici, 2001).

Kerngedachte achter de HRM en prestatieliteratuur is dat specifieke HRM-activiteiten, (zoals werving, selectie, opleiding, loopbaanontwikkeling en het geven van autonomie), HRM uitkomsten (zoals motivatie, tevredenheid, betrokkenheid en verloop) beïnvloeden en vervolgens de organisatieprestaties bepalen. De uitdaging

voor onderzoekers ligt in het beschrijven van de verschillende verschijningsvormen van HRM, het verklaren waarom deze zich ontwikkelen en het analyseren hoe ze samenhangen met voor belanghebbenden belangrijke uitkomsten (Boxall et al., 2007). Dit type onderzoek richt zich vaak op hoe HRM processen werken, wat de doelen zijn, de interveniërende variabelen en uitkomsten. Dit laatste wordt ook wel de 'black-box' genoemd (Purcell, Kinnie, Hutchinson, Swart & Rayton, 2003; Wright and Gardner, 2004).

Interne fit van HRM: de kracht van het HRM systeem

Het belang van de interne fit van HRM is gebaseerd op de ideeën van MacDuffie (1995). Zijn strategisch contingentie model gaat ervan uit dat een bepaalde combinatie van HRM praktijken alleen werkt onder specifieke omstandigheden. Daarbij gaat hij uit van het belang van de zogenaamde 'interne fit' die wordt gemeten door te kijken naar de '*alignment of dominant goals with the HR system*' (Boon, 2008). HRM-praktijken worden gebruikt om boodschappen over te brengen op medewerkers (Bowen et al., 2004). De inhoud van die boodschappen dient *consistent* te zijn om effectief te zijn. Een boodschap kan bijvoorbeeld zijn: wij willen dat medewerkers optimaal presteren. De voorwaarde om het HRM systeem echt effectief te laten zijn is dat medewerkers geselecteerd, getraind en ontwikkeld zijn om het dominante organisatiedoel (de prestaties van de organisatie) te behalen. Omdat er binnen de wetenschap verschillende definities van 'interne fit' worden gehanteerd, wordt de interne fit van het HRM beleid vanaf nu de *consistentie van het HRM* beleid genoemd. In dit onderzoek wordt ervan uit gegaan dat hoe meer praktijken worden toegepast, hoe consistentier het HRM systeem is.

Fit tussen besturen, schoolleiders en leerkrachten

Gedurende lange tijd is het gebruikelijk geweest om HRM te meten bij HR managers van organisaties. De laatste jaren is hier echter steeds meer kritiek op. Meer en meer erkent men dat de lijnmanagers en medewerkers ook belangrijke inzichten kunnen bieden over hoe het HRM beleid eruit ziet. En nog belangrijker, het is steeds duidelijker geworden dat er verschillen zijn in hoe HR managers, lijnmanagers en medewerkers het HRM beleid bezien (Nishii et al., 2008). Er is dan juist geen sprake van fit tussen de verschillende geledingen binnen een organisatie. In de meest recente literatuur over HRM en prestaties wordt er van uitgegaan dat er verschillen kunnen bestaan tussen: HRM beleid dat door het bestuur wordt beoogd, maatregelen die door de lijnmanager worden geïmplementeerd en de perceptie van die maatregelen door medewerkers (Purcell et al., 2007; Wright et al., 2007). In HRM onderzoek is het daarom belangrijk om rekening te houden met het onderscheid zoals ook Wright et al., in 2007 hebben gemaakt: intended (beoogd), actual (geïmplementeerd) en perceived (ervaren) HRM. Vanaf nu gebruiken we enkel nog de Nederlandse vertaling van deze concepten. *Beoogd HRM* betreft het HRM beleid dat door de organisatie is ontwikkeld om een bepaald doel te behalen, hier zijn dat de bovenschoolse organisaties of besturen. *Geïmplementeerd HRM* geeft vervolgens de HRM praktijken weer die toegepast worden door de schoolleiders⁷. Tot slot gaat *ervaren HRM* in op hoe de medewerkers de geïmplementeerde HRM praktijken

⁷ Op éénpitters zal het verschil tussen beoogd en geïmplementeerd beleid er niet zijn, omdat daar geen sprake is van een bovenschools management.

ervaren. De verwachting is dat hoe beter de fit tussen beoogd, geïmplementeerd en ervaren HRM, hoe beter de prestaties van de organisatie.

De person- environment fit als alternatieve fit-invulling van de black box

De person-environment fit (PE-fit) kan het succes van het HRM beleid via de HRM uitkomsten zichtbaar maken (Kristof-Brown et al., 2005; Jansen & Kristof-Brown, 2006). HRM kan als instrument worden gebruikt om werknemers beter bij de organisatie of bij hun baan te laten passen. Hiermee zouden de HRM praktijken in de organisatie de PE-fit van werknemers positief kunnen beïnvloeden (Boon, Den Hartog, Boselie & Paauwe, 2011).

Binnen de organisatiepsychologie is de PE-fit een centraal concept. Hierbij is de veronderstelling dat wanneer er sprake is van een fit tussen het individu en de omgeving, het individu een meer positieve werkhouding ervaart. Het idee is dat wanneer mensen in hun omgeving (i.e. organisatie/baan) 'passen', ze een hogere tevredenheid en motivatie hebben, minder snel geneigd zijn de organisatie te verlaten en hun prestaties ook beter zijn (Kristof-Brown et al., 2005). Hierbij is van belang dat de preferenties en eisen van zowel de leerkracht als de werkomgeving op school bij elkaar passen. Binnen de PE-fit zijn er drie domeinen te onderscheiden: de persoon-organisatie fit, de persoon-baan fit en de persoon-groep fit. Allereerst omvat de persoon-organisatie fit (PO-fit) de mate waarin doelen en waarden van leerkrachten overeenkomen met die van de school. Daarnaast gaat het erom of leerkrachten zich thuis voelen in de organisatie(cultuur). Ten tweede betreft de persoon-baan fit (PB-fit) het verband tussen de vaardigheden van de leerkracht en de functie-eisen van het werk of de wensen van de leerkracht en de kenmerken van een bepaalde taak. Tot slot betreft de persoon-groep fit (PG-fit) de mate waarin leerkrachten goed kunnen samenwerken in teamverband, de communicatie goed is en er geen conflicten zijn.

3.3. Methoden

3.3.1. Onderzoeksopzet

De onderzoeksopzet van themaproject 2 heeft, vanwege de focus op verschillende organisatieniveaus binnen scholen (medewerkers, schoolleiders en schoolbesturen), een gelaagd karakter. De schoolleider staat hierin centraal. Allereerst is door middel van de schoolmonitor op de managementniveaus van scholen onderzoek gedaan (besturen en schoolleiders). Er is onder andere gekeken naar de consistentie van het toegepaste HRM beleid⁸ en naar een fit op het gebied van HRM tussen schoolbesturen en schoolleiders. Bij die laatste fit gaat het de facto om de fit tussen beoogd en geïmplementeerd HRM. Vervolgens is er in de dieptestudie op een lager organisatieniveau onderzoek gedaan en is de fit tussen schoolleiders en leerkrachten onderzocht. Hierbij lag de focus zowel op de fit tussen geïmplementeerd en ervaren HRM, als op de person-environment fit.

⁸ In de HRM literatuur wordt dit ook wel de interne fit genoemd.

3.3.2. Schoolmonitor 2010 en 2012: schoolbesturen en schoolleiders

Door middel van de schoolmonitoren van 2010 en 2012 hebben we onderzoek gedaan naar de fit tussen beoogd en geïmplementeerd HRM. Er zijn 31 stellingen⁹ met betrekking tot HRM voorgelegd aan schoolleiders en schoolbesturen (zie Janssen et al., 2013). Bij schoolbesturen is gevraagd naar hoe belangrijk zij de voorgelegde HRM praktijken vinden, terwijl aan schoolleiders is gevraagd in welke mate zij diezelfde praktijken toepassen. Met dezelfde data hebben we ook onderzoek gedaan naar de consistentie (fit) van de gehanteerde HRM praktijken. Om vast te stellen dat we te maken hebben met een bundel van HRM praktijken en de consistentie hiervan te bepalen, kijken we naar de Cronbach's Alpha van de totale schaal. Hoe hoger de Cronbach's Alpha hoe hoger de interne HRM fit (MacDuffie, 1995 in Guest, Conway & Dewe, 2004).

3.3.3. Dieptestudie 2011: schoolleiders en leerkrachten

In de dieptestudie hebben we ons gericht op de leerkracht in relatie tot de schoolleider. Door middel van de dieptestudie is er onderzoek gedaan naar de fit tussen geïmplementeerd en ervaren HRM. Leerkrachten kregen 12 stellingen met betrekking tot HRM voorgelegd, die 12 stellingen zijn onderdeel van de 31 stellingen die schoolleiders voorgelegd kregen. De leerkrachten moesten aangeven in hoeverre zij de HRM praktijken daadwerkelijk ervaren. Verder is door middel van de dieptestudie data verkregen over de person-environment fit van leerkrachten. Op verschillende stellingen met betrekking tot de persoon-organisatie fit, de persoon-baan fit en de person-groep fit konden leerkrachten op een 5-punts Likert schaal reageren.

3.3.4. Steekproef en representativiteit

In 2012 hebben 193 basisscholen (schoolleiders) en 121 besturen de online enquêtes ingevuld (respons van respectievelijk 22% en 28%); in 2010 hebben 144 scholen en 1163 besturen gerepsondeerd. In de dieptestudie hebben 254 leerkrachten samen met hun schoolleiders meegedaan van 28 basisscholen. De representativiteit van de onderzoeksgroep 2012 is nader onderzocht aan de hand van gegevens verkregen van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO voorheen CFI) en de Inspectie van het Onderwijs. Deze worden bovendien vergeleken met de bevindingen van dezelfde analyses over 2010. Op basis van de non-respons analyses die uitgevoerd zijn voor besturen zijn er geen problemen naar voren gekomen. Dit geldt ook voor de scholen en cito scores.

Voor meer informatie over de non-respons analyses zie de volledige BOPO eindrapportage van themaproject 2 (Janssen, Ashikali, Steijn & Den Dulk, 2013). In het rapport is ook alle informatie terug te vinden over de in themaproject 2 gebruikte meetschalen en analysetechnieken.

⁹ De monitor van 2010 had 12 stellingen, maar in 2012 besloten wij dit uit te breiden naar 31 stellingen.

3.4. Resultaten

3.4.1. Consistentie van het HRM beleid en prestaties: de rol van de schoolleider, de perceptie van leerkrachten en het belang van de omgeving

Op basis van de schoolmonitoren in 2010 en 2012 bleek dat de consistentie van HRM gemeten bij de *schoolleiders* op het eerste gezicht niet direct samenhangt met de prestaties van scholen in de vorm van Cito scores. Daarnaast hangt het ook niet samen met de motivatie, betrokkenheid, tevredenheid en vertrekintentie van leerkrachten. Nader onderzoek leverde ons echter toch interessante informatie op.

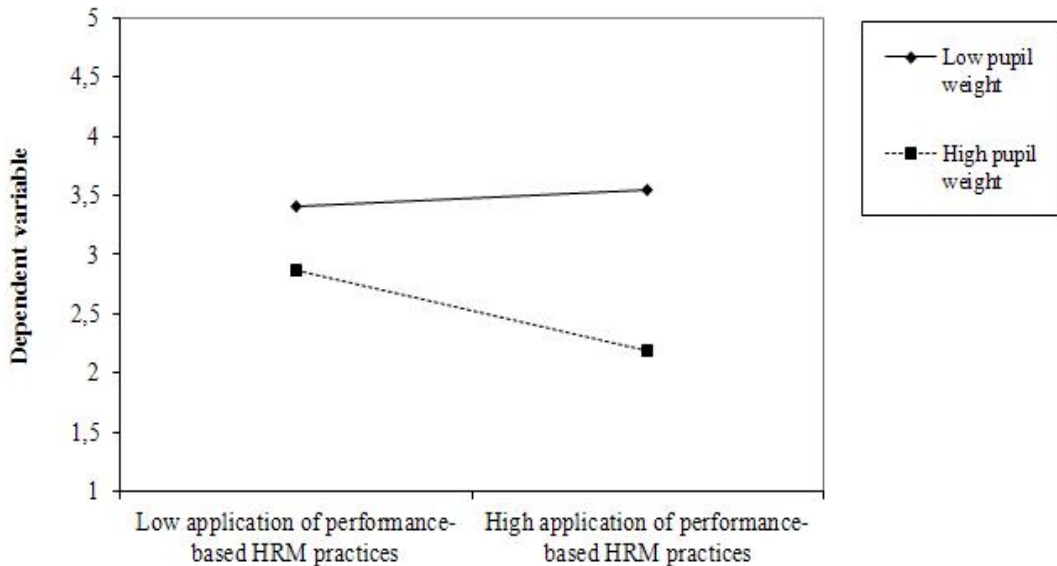
Allereerst is naar voren gekomen dat het er op basisscholen niet zo zeer toe doet wat de schoolleider *zegt* toe te passen aan HRM praktijken, maar dat het doorslaggevend is hoe leerkrachten het HRM beleid *ervaren*. Als de leerkrachten een grote mate van consistentie in het HRM beleid ervaren, dan zijn zij meer gemotiveerd, tevreden en betrokken. Daarnaast is hun intentie om de organisatie te verlaten ook lager. Het is dus belangrijk dat schoolleiders het HRM beleid helder op leerkrachten overbrengen, want dan levert het positief gedrag op. De werknemersgedragingen (HRM uitkomsten) hangen echter niet samen met de Cito scores, die relatie ligt op basisscholen waarschijnlijk complexer.

Ten tweede waren we in staat om twee groepen scholen te onderscheiden¹⁰, met ieder een andere (onderscheidende) vorm van consistentie in het HRM beleid. De ene groep scholen past significant meer prestatie-gerelateerde HRM praktijken toe dan de andere groep scholen. Deze twee clusters van scholen bleken ook (negatief) samen te hangen met de Cito scores. In het kader van onderzoek naar HRM en prestaties is dit een interessant gegeven. Dit kon erop wijzen dat de groep scholen die veel prestatie-gerelateerde HRM praktijken toepast, het in termen van Cito scores juist slechter doet dan de groep scholen die minder van die praktijken toepast. Tevens kwam naar voren dat het leerlinggewicht op scholen van (groot) belang is. Dit leerlinggewicht hangt niet alleen negatief samen met de Cito scores, het hangt ook (positief) samen met de twee groepen scholen die ieder een andere mate van consistentie hebben. Dit duidt erop dat scholen waar sprake is van een hoger leerlinggewicht, vaker prestatie-gerelateerde HRM praktijken toepassen. Met andere woorden lijkt ook de omgeving van de school een rol te spelen bij de toepassing van HRM.

Het blijkt dat vooral het leerlinggewicht van een school van invloed is op de Cito scores. Hoe hoger het leerlinggewicht, des te lager de gemiddelde Cito-score. Dit is op zichzelf niet een heel verrassende uitkomst. Wat wel verrassend is, is dat er een interactie-effect is gevonden tussen het leerlinggewicht en de consistentie van het HRM beleid op basisscholen. Op scholen met een laag leerlinggewicht betekent het meer toepassen van de praktijken een lichte stijging van de gemiddelde Cito-score. Op scholen met een hoog leerlinggewicht betekent een toename van deze praktijken een duidelijk negatief effect op de gemiddelde Cito-score. In figuur 3.1 is visuele weergave te zien van het interactie-effect. In het figuur 1 staan de twee lijnen voor: 1) de groep scholen met een laag leerlinggewicht en 2) de groep scholen met een hoog

¹⁰ Op basis van een hiërarchische cluster analyse. Zie ook Janssen, Steijn & Den Dulk, 2011.

leerlinggewicht. De helling van de lijnen wordt bepaald door de toepassing van prestatie-gerelateerde HRM praktijken op scholen. De toepassing van die praktijken heeft effect op de prestaties van scholen ('dependent variable')¹¹, maar het effect verschilt duidelijk tussen de twee groepen.



Figuur 3.1: Interactie-effect HRM clusters X leerlinggewicht op Cito scores

Dit kan betekenen dat schoolleiders op scholen met een hoog gemiddeld leerlinggewicht voorzichtig om moeten gaan met de toepassing van de prestatie-gerelateerde motivatie praktijken. Verder onderzoek naar dit verschijnsel heeft ons laten zien dat scholen die in 2010 een lage gemiddelde Cito score hadden, in 2012 juist meer HRM praktijken zijn gaan toepassen. In het kader van de eerder besproken negatieve relatie tussen gemiddeld leerlinggewicht, Cito score en de toepassing van HRM op scholen waar het minder goed gaat, is het belangrijk dat hier rekening mee wordt gehouden. Dit zijn belangwekkende bevindingen gegeven het feit dat het overheidsbeleid nu juist de toepassing van prestatie-gerelateerde HRM praktijken stimuleert. Dit impliceert ook dat een *fit* met de omgeving (het type leerlingen) van belang is bij de invulling van het HRM beleid. Het lijkt er immers op dat het een identiek HRM beleid in een andere context tot andere resultaten leidt. Deze bevinding is overigens in overeenstemming met het idee dat het nastreven van een externe fit voor organisaties belangrijk is.

Naast bovenstaande bevindingen heeft het onderzoek naar de consistentie van het HRM beleid ook laten zien dat de schoolleider een cruciale rol speelt bij de implementatie van HRM. Allereerst hangt het van hem af in welke mate de leerkrachten de consistentie van het HRM beleid ervaren. Door wel of niet actief erover te communiceren kan hij die perceptie beïnvloeden, wat leidt tot positieve HRM uitkomsten. Ten tweede zijn het de schoolleiders die bij beleidsoverwegingen direct te maken hebben met omgevingsfactoren zoals leerlinggewicht. Aan hen is het

¹¹ Dit figuur geeft niet de daadwerkelijke gemiddelde Cito-scores weer. De focus ligt op de weergave van het effect.

de taak om het HRM beleid zo af te stemmen op de omgeving dat de schoolprestaties positief beïnvloed worden.

Als we de rol van de schoolleider nog wat meer uitlichten dan wordt nog duidelijker hoe belangrijk hij is binnen de schoolorganisatie. Hoe meer leerkrachten ervaren dat de schoolleider *een autonomie ondersteunende leiderschapsstijl* op zich neemt, hoe beter ook de consistentie van het HRM beleid is. Een schoolleider met een autonomie ondersteunende leiderschapsstijl begrijpt en erkent het perspectief van de leerkrachten. Hij geeft leerkrachten de ruimte om eigen keuzes te maken en moedigt ze aan om initiatief te nemen. Dit gedrag van de schoolleider hangt dus samen met hoe hij zijn HRM beleid invult. Deze autonomie ondersteunende leiderschapsstijl van de schoolleider hangt ook positief samen met de motivatie, tevredenheid en betrokkenheid van de leerkrachten. Ook is de verloopintentie lager als leerkrachten het gevoel hebben dat hun schoolleider hen autonomie geeft. Verder is gebleken dat dit verband niet alleen direct loopt, maar dat HRM hier ook een belangrijke rol in kan spelen. Door middel van HRM kan de schoolleider de motivatie, tevredenheid, betrokkenheid en verloopintentie positief beïnvloeden.

3.4.2. De fit tussen beoogd, geïmplementeerd en ervaren HRM beleid

Hoe goed het HRM beleid ook is doordacht en hoe goed organisaties hun HRM beleid ook afstemmen op de omgeving van hun school, het blijft altijd de vraag of het beoogde beleid ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd en of het beleid dan ook nog eens ervaren wordt zoals het is bedoeld. Ook hierin speelt de schoolleider een cruciale rol, omdat hij tussen de besturen en leerkrachten in staat.

Over het algemeen kan gezegd worden dat er in beperkte mate sprake is van een fit tussen besturen en schoolleiders op het gebied van HRM. Op basis van de schoolmonitor 2012 zien we dat van de 31 HRM voorgelegde HRM praktijken, er op 20 instrumenten een significant verschil¹² bestaat tussen wat schoolleiders toepassen en besturen belangrijk vinden (tabel 3.1). Het valt op dat in bijna alle gevallen schoolbesturen de HRM praktijken belangrijker vinden dan blijkt uit de toepassing ervan door schoolleiders. We zien dus een discrepantie tussen bestuur en schoolleider. Dit was in 2010 ook het geval. Het lijkt erop dat de schoolleider een mate van autonomie heeft om zijn eigen invulling te geven aan zijn taken. De variatie die hierdoor ontstaat, kan de (organisatie)prestaties beïnvloeden. Toch hangt de fit tussen schoolleiders en schoolbesturen niet direct samen met de Cito scores. Wellicht omdat de 'afstand' tussen deze fit en de uiteindelijke Cito scores van de school te groot is. Hoewel besturen een belangrijke functie hebben in scholen, zijn het de schoolleiders die het beleid daadwerkelijk implementeren en de leerkrachten die het beleid ervaren. Met de dieptestudie gingen we een stap lager in de schoolhiërarchie en verlegden we de focus naar de schoolleiders en leerkrachten.

Dit kan betekenen dat schoolleiders op scholen met een hoog gemiddeld leerlinggewicht voorzichtig om moeten gaan met de toepassing van de prestatie-gerelateerde motivatie praktijken. Verder onderzoek naar dit verschijnsel heeft ons laten zien dat scholen die in 2010 een lage gemiddelde Cito score hadden, in 2012

¹² Op basis van een Independent-Samples T-test

juist meer HRM praktijken zijn gaan toepassen. In het kader van de eerder besproken negatieve relatie tussen gemiddeld leerlinggewicht, Cito score en de toepassing van HRM op scholen waar het minder goed gaat, is het belangrijk dat hier rekening mee wordt gehouden. Dit zijn belangwekkende bevindingen gegeven het feit dat het overheidsbeleid nu juist de toepassing van prestatie-gerelateerde HRM praktijken stimuleert. Dit impliceert ook dat een *fit* met de omgeving (het type leerlingen) van belang is bij de invulling van het HRM beleid. Het lijkt er immers op dat het een identiek HRM beleid in een andere context tot andere resultaten leidt.

Naast bovenstaande bevindingen heeft het onderzoek naar de consistentie van het HRM beleid ook laten zien dat de schoolleider een cruciale rol speelt bij de implementatie van HRM. Allereerst hangt het van hem af in welke mate de leerkrachten de consistentie van het HRM beleid ervaren. Door wel of niet actief erover te communiceren kan hij die perceptie beïnvloeden, wat leidt tot positieve HRM uitkomsten. Ten tweede zijn het de schoolleiders die bij beleidsoverwegingen direct te maken hebben met omgevingsfactoren zoals leerlinggewicht. Aan hen is het de taak om het HRM beleid zo af te stemmen op de omgeving dat de schoolprestaties positief beïnvloed worden.

Als we de rol van de schoolleider nog wat meer uitlichten dan wordt nog duidelijker hoe belangrijk hij is binnen de schoolorganisatie. Hoe meer leerkrachten ervaren dat de schoolleider *een autonomie ondersteunende leiderschapsstijl* op zich neemt, hoe beter ook de consistentie van het HRM beleid is. Een schoolleider met een autonomie ondersteunende leiderschapsstijl begrijpt en erkent het perspectief van de leerkrachten. Hij geeft leerkrachten de ruimte om eigen keuzes te maken en moedigt ze aan om initiatief te nemen. Dit gedrag van de schoolleider hangt dus samen met hoe hij zijn HRM beleid invult. Deze autonomie ondersteunende leiderschapsstijl van de schoolleider hangt ook positief samen met de motivatie, tevredenheid en betrokkenheid van de leerkrachten. Ook is de verloopintentie lager als leerkrachten het gevoel hebben dat hun schoolleider hen autonomie geeft. Verder is gebleken dat dit verband niet alleen direct loopt, maar dat HRM hier ook een belangrijke rol in kan spelen. Door middel van HRM kan de schoolleider de motivatie, tevredenheid, betrokkenheid en verloopintentie positief beïnvloeden.

3.4.2. De fit tussen beoogd, geïmplementeerd en ervaren HRM beleid

Hoe goed het HRM beleid ook is doordacht en hoe goed organisaties hun HRM beleid ook afstemmen op de omgeving van hun school, het blijft altijd de vraag of het beoogde beleid ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd en of het beleid dan ook nog eens ervaren wordt zoals het is bedoeld. Ook hierin speelt de schoolleider een cruciale rol, omdat hij tussen de besturen en leerkrachten in staat.

Over het algemeen kan gezegd worden dat er in beperkte mate sprake is van een fit tussen besturen en schoolleiders op het gebied van HRM. Op basis van de schoolmonitor 2012 zien we dat van de 31 HRM voorgelegde HRM praktijken, er op 20 praktijken een significant verschil¹³ bestaat tussen wat schoolleiders toepassen en besturen belangrijk vinden (tabel 3.1). Het valt op dat in bijna alle gevallen

¹³ Op basis van een Independent-Samples T-test

schoolbesturen de HRM praktijken belangrijker vinden dan blijkt uit de toepassing ervan door schoolleiders. We zien dus een discrepantie tussen bestuur en schoolleider. Dit was in 2010 ook het geval. Het lijkt er dus op dat de schoolleider een bepaalde mate van autonomie heeft om zijn eigen invulling te geven aan zijn taken. De variatie die hierdoor ontstaat, kan de (organisatie)prestaties beïnvloeden. Toch hangt de fit tussen schoolleiders en schoolbesturen niet direct samen met de Cito scores. Wellicht omdat de 'afstand' tussen deze fit en de uiteindelijke Cito scores van de school te groot is. Daarbij geldt dat wijzigingen in het HRM beleid (bijvoorbeeld meer aandacht voor bijscholing en training van leerkrachten) pas na langere tijd zichtbaar zullen zijn in de onderwijsprestaties van leerlingen. Hoewel besturen een belangrijke functie hebben in scholen, zijn het de schoolleiders die het beleid daadwerkelijk implementeren en de leerkrachten die het beleid ervaren. Met de dieptestudie gingen we een stap lager in de schoolhiërarchie en verlegden we de focus daarom naar de schoolleiders en leerkrachten.

Tabel 3.1. Wat schoolleiders toepassen en wat besturen belangrijk vinden

Bij ons op school...	Gemiddelden schoolleiders	Gemiddelden schoolbesturen	Vershil	p-waarde
ondergaan leerkrachten een nauwkeurige selectie voordat zij worden aangenomen	3.51	4.36	0.85	.000*
krijgen leerkrachten van ons de mogelijkheid om trainingen, cursussen en workshops te volgen	4.35	4.47	0.12	.155
hebben leerkrachten de mogelijkheid om ergens anders binnen de organisatie te gaan werken	4.08	4.34	0.26	.024*
wordt bij de selectie van leerkrachten nauwkeurig gekeken of hun vaardigheden passen bij de functie	3.74	4.26	0.52	.000*
krijgen leerkrachten de mogelijkheid om door te groeien naar een hogere functie	3.90	4.19	0.29	.003*
zijn de ontwikkelingsmogelijkheden voor leerkrachten afgestemd op de behoeften van de school	3.84	4.13	0.29	.002*
wordt bij de selectie nauwkeurig gekeken of een leerkracht past binnen het team	3.79	4.04	0.25	.009*
worden leerkrachten gestimuleerd in hun ontwikkeling	4.16	4.48	0.32	.000*
wordt bij de selectie nauwkeurig gekeken of de opleiding van de leerkracht aansluit bij de functie	3.99	4.24	0.25	.007*
worden loopbaanafspraken met leerkrachten altijd nagekomen	3.69	4.02	0.33	.000*
worden leerkrachten ondersteund bij het plannen van hun toekomstige ontwikkeling	3.89	4.04	0.15	.073
worden leerkrachten beoordeeld aan de hand van een duidelijke procedure	3.97	4.37	0.4	.000*
worden prestaties periodiek met de leerkrachten geëvalueerd	3.98	4.24	0.26	.009*

HRM en fit

Bij ons op school...	Gemiddelden schoolleiders	Gemiddelden schoolbesturen	Verskil	p-waarde
vormt een beoordeling van een leerkracht de basis voor zijn/haar verdere ontwikkeling	3.66	4.10	0.44	.000*
spelen de prestaties van leerkrachten een rol in de beloning	2.32	3.06	0.74	.000*
krijgen leerkrachten uitbreiding van hun verantwoordelijkheden als ze goed presteren	3.53	3.81	0.28	.007*
weten leerkrachten waarop zij beoordeeld worden	3.99	4.41	0.42	.000*
worden leerkrachten goede arbeidsvoorwaarden geboden in vergelijking met andere scholen	3.33	3.96	0.63	.000*
zijn voor leerkrachten voldoende mogelijkheden voor financiële doorgroei	2.73	3.29	0.56	.000*
komen zowel het functioneren van de leerkracht als het functioneren van de school in een formeel gesprek aan de orde	4.22	4.24	0.20	.814
wordt een beoordeling schriftelijk teruggekoppeld aan leerkrachten	4.15	4.38	0.23	.028*
hebben leerkrachten invloed op de invulling van hun functie	3.88	4.07	0.19	.030*
hebben leerkrachten de mogelijkheid om betrokken te zijn bij de besluitvorming in de organisatie	4.18	4.15	0.03	.644
hebben leerkrachten daadwerkelijk inspraak via de medezeggenschapsraad	4.23	4.30	0.07	.394
hebben leerkrachten de mogelijkheid om hun eigen ideeën nader uit te werken	3.91	3.90	0.01	.939
hebben leerkrachten de mogelijkheid om hun mening te geven over werkgerelateerde zaken	4.39	4.33	0.06	.407
worden leerkrachten goed op de hoogte gehouden van de standpunten en het beleid van de school	4.30	4.33	0.03	.739
kunnen leerkrachten zelf beslissen in welke volgorde zij hun werk uitvoeren	3.52	3.58	0.06	.562
hebben leerkrachten in het werkoverleg inspraak in de besluiten die genomen worden	4.13	4.11	0.02	.802
hebben leerkrachten, afgezien van de lestijden, de mogelijkheid om hun werktijden flexibel in te richten	3.70	3.47	0.23	.037*
kunnen leerkrachten zelf bepalen hoe zij hun taken uitvoeren	3.29	3.18	0.11	.343
Schaalgemiddelde	3.97	4.19	0.22	.000

Independent T-test (two-tailed) * = p < .05

Om de fit tussen schoolleiders en leerkrachten te onderzoeken, hebben we twaalf HRM praktijken¹⁴ aan zowel schoolleiders als leraren voorgelegd. Vervolgens vergeleken we de scores tussen wat schoolleiders toepassen (*geïmplementeerd* HRM) en hetgeen leraren ervaren (*ervaren* HRM). De vergelijking liet zien dat schoolleiders en leraren op alle twaalf de HRM praktijken significant van elkaar verschillen. Hetzelfde effect als bij de fit tussen beoogd en geïmplementeerd HRM (besturen en schoolleiders) wordt zichtbaar. Dit keer zijn het de schoolleiders die HRM praktijken vaker een hogere score toebedelen dan leraren dat doen. Dit zou kunnen komen door de communicatie tussen schoolleider en leraar over HRM. Indien de schoolleider de leerkracht niet helder informeert over de HRM praktijken die worden toegepast dan heeft dat invloed op de wijze waarop de leerkracht de praktijken ervaart. De fit tussen schoolleiders en leerkrachten hangt positief samen met de vertrekgenigheid van leerkrachten. Op scholen waar sprake is van een betere fit tussen schoolleiders en leerkrachten, zijn de leerkrachten minder geneigd de organisatie te verlaten. De fit tussen schoolleiders en leerkrachten hangt echter niet samen met de Cito scores. Het is mogelijk dat ook deze fit nog te ver van de Cito scores af staat (bijvoorbeeld omdat veranderingen in HRM beleid past na lange tijd doorwerken in deze scores).

Hoewel de fit tussen beoogd en geïmplementeerd, en tussen geïmplementeerd en ervaren HRM niet met de Cito scores samenhangt, heeft het onderzoek naar deze fits wel een terugkerend verschijnsel aan het licht gebracht. Of je nu kijkt naar de fit tussen besturen en schoolleiders of de fit tussen schoolleiders en leerkrachten, in beide gevallen oordelen de actoren op het hogere organisatieniveau positiever dan hun ondergeschikten. Schoolbesturen hechten meer waarde aan de HRM praktijken dan schoolleiders ze daadwerkelijk uitvoeren en schoolleiders zeggen dat ze meer uitvoeren dan dat leerkrachten ervaren. De afstand tussen het beoogde beleid van besturen en het ervaren beleid door leerkrachten is op die manier bezien groot. Meer en betere communicatie zou hier positief aan bij kunnen dragen. Dat de fits belangrijk zijn voor de organisatie en haar medewerkers, blijkt bijvoorbeeld uit de bevinding dat als er een betere fit is tussen schoolleiders en leerkrachten over het HRM beleid, dat de intentie om de organisatie te verlaten van leerkrachten dan ook lager is.

3.4.3. HRM en de person-environment fit van leerkrachten

Het is voor de (positieve) werkhouding van leerkrachten vooral van belang, hoe leerkrachten zelf het HRM beleid ervaren. We verwachtten dat het voor de werkhouding van leerkrachten ook belangrijk is in welke mate leerkrachten zich thuis voelen in de organisatie. We gaan hier daarom in op de person-environment fit en hoe HRM kan hier aan bijdragen.

Ons onderzoek toont aan dat hoe consistentier het HRM beleid is (ervaren door leerkrachten), hoe beter de person-environment fit van de leerkrachten is. Met andere woorden: hoe meer leerkrachten een consistent HRM beleid ervaren, hoe beter zij zich thuis voelen in het organisatie ($\beta=.257$), baan ($\beta=.200$) en team ($\beta=.336$) (zie tabel 3.2). Daarnaast is ook gebleken dat de person-environment fit positief van invloed is op de motivatie, tevredenheid en betrokkenheid van

¹⁴ Data afkomstig uit de dieptestudie 2011, waarbij 12 HRM stellingen aan leerkrachten zijn voorgelegd.

leerkrachten. Er is zelfs sprake van een mediërend effect: de consistentie van HRM zoals leerkrachten het ervaren, leidt tot leerkrachten die zich goed voelen in hun organisatie, baan en team en dit leidt weer tot meer betrokkenheid, motivatie en tevredenheid. We hebben ook gekeken of dit samenhangt met de intentie om de organisatie te verlaten, maar dat was niet het geval.

Tabel 3.2: Regressieanalyse met de PE fit als afhankelijke variabele

Variabelen	Persoon-organisatie fit		Persoon-baan fit		Persoon-team fit	
	Model 1 β	Model 2 β	Model 1 β	Model 2 β	Model 1 β	Model 2 β
Constant						
Leerlinggewicht 2010	-.218**	-.165*	-.072	-.032	-.320***	-.250***
Aantal jaren basisschool	.019	-.036	.240***	.197**	.050	-.021
Bijzonder	-.097	-.065	-.041	-.017	.030	.073
Leerlingaantal 2012	.057	.050	-.128	-.131	.002	-.003
Eenpitters	.209**	.193**	.080	.067	-.054	-.074
Consistentie HRM beleid		.257***		.200**		.336***
R ²	.130	.189	.087	.122	.096	.196
F	5.449***	7.018***	3.526**	4.271***	3.850**	7.301***
	N=188		N=191		N=169	

*= $\alpha < .05$, ** $\alpha < .01$, ***= $\alpha < .001$

We hebben al eerder het belang van de schoolleider aangestipt en ook voor de person-environment fit speelt de schoolleider een belangrijke rol. Leerkrachten voelen zich namelijk meer thuis in hun organisatie, in hun baan en in hun team, wanneer hun schoolleider een autonomie ondersteunende leiderschapsstijl hanteert. HRM medieert deze relatie niet, wat het belang van de leiderschapsstijl extra onderstreept. Er is verder gebleken dat op eenpitters leerkrachten een betere persoon-organisatie fit hebben en dat schoolleiders vaker een autonomie ondersteunende leiderschapsstijl hanteren.

Een andere opvallende bevinding in dit onderzoek was dat het leerlinggewicht van een school negatieve invloed heeft op twee onderdelen van de person-environment fit: de fit die leerkrachten hebben met de organisatie en met hun team. Daarnaast hangt het leerlinggewicht ook negatief samen met de tevredenheid en betrokkenheid van leerkrachten. Op scholen met een hoger leerlinggewicht werken dus relatief meer leerkrachten die niet tevreden zijn, zich niet betrokken voelen, zich niet thuis voelen in hun team en die zich niet thuis voelen in de organisatie. Dit is voor schoolleiders een belangwekkend gegeven. Het onderzoek heeft namelijk ook aangetoond dat de schoolleider door middel van zijn leiderschapsstijl dit negatieve effect deels weg kan halen bij leerkrachten. Blijkbaar speelt de omgeving van de organisatie ook hierin een grote rol en is het zaak dat schoolleiders goed inspelen op die omgeving. Hierin is, op basis van de eerder gevonden positieve relatie tussen HRM en werkgedrag van leerkrachten en de relatie tussen HRM en de person-environment fit, een rol weggelegd voor HRM.

3.5. Conclusie: implicaties voor beleid en praktijk

Als we terugkijken op wat de belangrijkste conclusies zijn van dit onderzoek, dan kunnen we zeggen dat zowel HRM praktijken als zodanig als fit van belang is voor schoolorganisaties. Schoolleiders doen er goed aan om te investeren in het HRM beleid. Hoewel deze niet direct samenhangt met de Cito scores, leidt het wel tot positieve resultaten voor schoolorganisaties mits men rekening houdt met de omgeving van de eigen school. Hoe consistent er bijvoorbeeld het HRM beleid wordt ervaren door leerkrachten, hoe meer tevredenheid, betrokkenheid en motivatie er onder leerkrachten is. Verder verlaagt een consistent HRM beleid de intentie van leerkrachten om de organisatie te verlaten.

Op basis van de resultaten van dit onderzoek zien we dat de afstand tussen het HRM beleid en de Cito scores te groot is. Het onderzoek toonde ook al aan dat het er bijvoorbeeld vooral toe doet wat leerkrachten ervaren en niet wat schoolleiders zeggen toe te passen. Daarnaast leidt de inzet van HRM instrumenten niet direct tot betere schoolprestaties, daar zal de facto geruime tijd overheen gaan. Beter onderwijs als gevolg van de inzet van hoger opgeleide en beter gemotiveerde docenten vertaalt zich pas na enige tijd in betere leerprestaties van leerlingen. Om het effect van HRM op schoolprestaties beter te meten is daarom longitudinaal onderzoek over een langere tijd nodig. Het feit dat HRM praktijken pas sinds 2010 deel uitmaken van de monitor maakt dat voor ons op dit moment niet goed mogelijk.

Het onderzoek onderstreept dat de omgeving van de school een belangrijke factor is bij de invulling van HRM beleid en het bereiken van onderwijsopbrengsten. Er is gebleken dat het leerlinggewicht zowel samenhangt met de manier waarop schoolleiders prestatiegerichte HRM praktijken toepassen als met de Cito scores. Op scholen met een laag leerlinggewicht hangen deze praktijken samen met betere prestaties, terwijl ze op scholen met een hoog leerlinggewicht samenhangen met mindere prestaties. Schoolleiders kunnen daarom beter niet zomaar een universeel (bijvoorbeeld bestuursbreed) HRM beleid uitvoeren, het moet passen bij de eigen organisatie. Het leerlinggewicht heeft ook invloed op de fit die leerkrachten ervaren met hun organisatie en hun team. Hoe hoger het leerlinggewicht, hoe lager die fit. Dat is uiteraard niet wenselijk. De schoolleider is de aangewezen persoon om hier op in te spelen, aangezien zijn gedrag positief van invloed is op de person-environment fit van leerkrachten. Door leerkrachten vrijheid en ruimte te bieden en te begrijpen waarmee zij te maken hebben, kan hij deze fit beïnvloeden. Een tweede indicatie van het belang van de omgeving, is de bevinding dat eenpitters op een aantal punten significant verschillen van scholen met een bovenscholings management. Op eenpitters lijkt het erop dat er een strengere selectieprocedure wordt gehanteerd. Daarnaast hanteert de schoolleider er vaker een autonomie ondersteunende leiderschapstijl en zijn leerkrachten vaker tevreden. Ook ervaren leerkrachten een betere persoon-organisatie fit. Dit zou kunnen samenhangen met de kleinschaligheid van eenpitters en we vermoeden dat de schoolleiders op eenpitters dichter op bij de leerkrachten staan waardoor zij beter in kunnen spelen op wensen en gevoelens. Nader onderzoek op dit punt is echter wenselijk.

Het is duidelijk geworden dat de schoolleider van cruciaal belang is bij de uitvoering van HRM en het bevorderen van fit in de schoolorganisatie. Communicatie is daarbij van groot belang. Het onderzoek laat zien dat schoolbesturen meer belang hechten aan de HRM praktijken dan dat schoolleiders ze uitvoeren, en dat schoolleiders meer HRM praktijken zeggen toe te passen dan dat leerkrachten ervaren. Vooral die laatste fit is van belang, want hoe beter de fit op dit punt tussen schoolleiders en leerkrachten, hoe lager de verloopintentie. Meer communicatie zou de discrepantie tussen besturen, schoolleiders en leerkrachten aanzienlijk kunnen verkleinen. Uit het onderzoek is ook gebleken dat schoolleiders die een meer autonomie ondersteunende leiderschapsstijl op zich nemen, ook meer HRM toepassen. Althans, de leerkrachten ervaren bij die schoolleiders een grotere mate van consistentie van het HRM beleid en dit leidt tot een positieve werkhouding. De leiderschapsstijl leidt daarnaast ook direct (zonder de inzet van specifieke HRM instrumenten) tot meer tevredenheid, betrokkenheid, motivatie en minder verloop. Voor schoolleiders is het daarom belangrijk dat zij deze leiderschapsstijl kunnen uitdragen naar hun medewerkers.

Een laatste belangrijke bevinding van dit onderzoek en een les voor vervolgonderzoek, is dat het niet zo zeer draait om het beoogde beleid of wat de schoolleider zegt dat hij doet. Het draait vooral om de ervaringen van leerkrachten. De perceptie van de leerkracht over de rol van de schoolleider en de toepassing van HRM is leidend voor de mate van positief werkgedrag en de person-environment fit. De leerkracht is ook de actor die het dichtst bij de organisatieprestaties staat, dus wellicht in vervolgonderzoek dat de relatie tussen HRM en prestaties via de leerkracht nog verder uitgediept kan worden.

Kortom, voor schoolleiders is er een belangrijke rol weggelegd om op basis van omgevingskenmerken het HRM beleid op hun school vorm te geven en dat op zodanige wijze te doen dat leerkrachten dit beleid ook daadwerkelijk ervaren, waardoor zij zich beter thuis voelen in de organisatie en meer gemotiveerd, betrokken en tevreden zijn en ook minder snel de organisatie zullen verlaten. Hoewel dit in dit onderzoek niet direct samenhangt met de Cito scores, zal dit wel bijdragen aan de organisatieprestaties in bredere zin. Het behouden van tevreden, gemotiveerde en betrokken leerkrachten is namelijk ook een prestatie.

Literatuur

- Boon, C. (2008). *HRM and Fit Survival of the fittest!?* Rotterdam: Erasmus Research Institute of Management (ERIM) RSM Erasmus University / Erasmus School of Economics Erasmus University Rotterdam.
- Boon, C., Den Hartog, D.N., Boselie, P. & Paauwe, J. (2011). 'The relationship between perceptions of HR practices and employee outcomes: examining the role of person-organisation and person-job fit', *The International Journal of Human Resource Management*, 22 (1), 138-162.
- Boselie J.P., Dietz, G. & Boon, C. (2005). Commonalities and contradictions in HRM and performance research. *Human Resource Management Journal*, 15(3), 67-94. 29(2), 203-221.
- Bowen, D. E. & Ostroff, C. (2004). Understanding HRM-firm performance linkages: the role of the "strength" of the HRM system. *Academy of Management Review* 2004, 29(2), 203-221.
- Boxall, P. & Purcell, J. (2008). *Strategy and human resource management* (2nd ed.). New York, NY: Palgrave MacMillan.

- Boxall, P., Ang, S.H. & Bartram, T. (2011). Analysing the 'Black Box' of HRM: Uncovering HR Goals, Mediators, and Outcomes in a Standardized Service Environment. *Journal of Management Studies*, 48:7, 973-1004.
- Bryk, A.S., Lee, V.E. & Holland, P.B. (2003). *Catholic Schools and the Common Good*. Boston: Harvard University Press.
- Commissie Leraren (2007). *Advies van de Commissie Leraren: LeerKracht!* In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Den Haag.
- Guest, D., Conway, N. & Dewe, P. (2004). Using sequential tree analysis to search for 'bundles' of HR practices. *Human Resource Management Journal*, 14 (1), 79-96.
- Gould-Williams, J. (2003). The importance of HR practices and workplace trust in achieving superior performance: a study of public-sector organizations. *Human Resource Management*, 14(1), 28-54.
- Doorewaard, H. & Nijs, de W. (2004). *Organisatieontwikkeling en human resource management*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Hofman, R.H., Vandenbergh, R., & Dijkstra, B.J. (2008). *BOPO review: Kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling*. Groningen: RUG/GION.
- Jansen, K.J. & Kristof-Brown, A. (2006). Toward a Multidimensional Theory of Person-Environment Fit. *Journal of Managerial Issues*, 18 (2), 193-212.
- Janssen, T., Steijn, A.J. & Den Dulk, L. (2010). *Tussenrapportage 1: Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs: educational governance. Themaproject 2: HRM, HRM uitkomsten en onderwijsopbrengsten*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Janssen, T., Steijn, A.J. & Den Dulk, L. (2011). *Tussenrapportage 2: Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs: educational governance. Themaproject 2: HRM, HRM uitkomsten en onderwijsopbrengsten*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Janssen, T., Ashikali, T.S., Steijn, A.J. & Den Dulk, L. 2013¹⁵. *Eindrapport: Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs: educational governance. Themaproject 2: HRM, HRM uitkomsten en onderwijsopbrengsten*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Kristof-Brown, A.L., Zimmerman, R.D. & Johnson, E.C. (2005). Consequences of individuals' fit at work: A meta-analysis of person-job, person-organization, person-group, and person-supervisor fit. *Personnel Psychology*, 58, 281-342.
- Macduffie, J.P. (1995). Human Resource Bundles and Manufacturing Performance: Organizational Logic and Flexible Production Systems in the World Auto Industry. *Industrial and Labor Relations Review*, 48(2), 197-221.
- Ministerie van OCW. (2006). *Nota werken in het onderwijs 2007*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Den Haag.
- Ministerie van OCW. (2007a). *Actieplan LeerKracht van Nederland*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Den Haag.
- Ministerie van OCW & PO-Raad (2012). *Bestuursakkoord Primair Onderwijs 2012-2015. Impuls opbrengstgericht werken en professionalisering*. Den Haag.
- Muijs, D. and Reynolds, D. (2010). *Effective Teaching: Research and Practice*. London: Paul Chapman.
- Nishii, L. and Wright, P. (2008). 'Variability within organizations: implications for strategic human resources management'. Unpublished Paper.
- Onderwijsraad. (2006a). *Waardering voor het leraarschap*. Den Haag.
- Onderwijsraad. (2006b). *Personeelsopbouw en personeelsbeleid in het onderwijs*. Den Haag.
- O'Toole J. & Meier K. (2008). The Human Side of Public Organizations: Contributions to Organizational Performance. *The American Review of Public Administration*, 20(10), 1-20.
- Pauwe, J. (2009). HRM and Performance: Achievements, Methodological Issues and Prospects. *Journal of Management Studies*, 46(1), 129-142.
- Purcell, J. & Hutchinson, S. (2007). Front-line managers as agents in the HRM performance causal chain: theory, analysis and evidence. *Human Resource Management Journal*, 17(1), 3-20.
- Purcell, J., Kinnie, N., Hutchinson, S., Swart, J. and Rayton, B. (2003). *Understanding the People and Performance. Link: Unlocking the Black Box*. London: CIPD.

¹⁵ Dit rapport wordt definitief opgeleverd op 1 februari 2013

- Sherer, P. and Leblebici, H. (2001). 'Bringing variety and change into strategic human resource management'. *Research in Personnel and Human Resources Management*, 20, 199–230.
- Steijn, B. & Groeneveld, S. (2009). *Strategisch HRM in de publieke sector*. Assen: Van Gorcum.
- Wright, P. M. and Gardner, T. M. (2004). 'The human resource–firm performance relationship: methodological and theoretical challenges'. In Holman, D., Wall, T., Clegg, C., Sparrow, P. and Howard, A. (Eds), *The New Workplace: A Guide to the Human Impact of Modern Work Practices*. London: John Wiley, 311–30.
- Wright, P.M. & Nishii, L.H. (2007). Strategic HRM and Organizational Behavior: Integrating Multiple Levels of Analysis. Center for Advanced Human Resource Studies (CAHRS) CAHRS Working Paper Series.

4 DE LOKALE EDUCatieve AGENDA EN FIT

Kevin van Leer, Roelande Hofman, Jan de Boom en Adriaan Hofman

4.1. Inleiding

Themaproject 3 heeft betrekking op De Lokale Educatieve Agenda (LEA). De LEA is in 2006 als instrument in het leven geroepen voor overleg tussen de lokale overheid (de gemeente), schoolbesturen en eventuele andere lokale 'spelers' in het onderwijsveld. Het is een instrument voor gemeenten, schoolbesturen/scholen en overige partners om in meer gelijkwaardige verhoudingen tot gezamenlijke afspraken te komen over het lokaal onderwijs- en jeugdbeleid in de gemeente. Deze agenda bevat een aantal onderwerpen of thema's, waarvan sommige onder de primaire verantwoordelijkheid van de gemeente vallen, andere onder de verantwoordelijkheid van het bestuur en weer andere onder gedeelde verantwoordelijkheid (Doolaard & Mulder, 2009). Niet langer is de gemeente verantwoordelijk voor het bestrijden van onderwijsachterstanden, maar zijn de schoolbesturen dat. De rol van de gemeente in het onderwijsachterstandenbeleid beperkt zich tot het voorschoolse deel van de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) en de schakelklassen (klassen waarin leerlingen met een taalachterstand een jaar lang intensief taalonderwijs krijgen in een aparte setting). Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het vroegschoolse deel en ontvangen daarvoor ook de middelen, evenals de gewichtengelden. Zij zijn verder ook verplicht om met de gemeente afspraken te maken over het reguleren van leerlingenstromen, om zo integratie in het onderwijs te bevorderen en segregatie in het onderwijs te voorkomen. Inmiddels heeft een overgrote meerderheid van de gemeenten een lokaal educatief overleg ingericht. De onderwerpen op de LEA betreffen momenteel vooral voor – en vroegschoolse educatie, zorg in en om de school, Centra voor Jeugd en Gezin en de brede school. Ook voortijdig schoolverlaten, sport en bewegen, veiligheid en onderwijshuisvesting zijn vaak thema's voor overleg. Een nieuwe ontwikkeling is de opkomst van het regionale educatieve overleg. In steeds meer gemeenten probeert men een aantal onderwerpen op regionaal niveau te tillen. Dit is vooral van belang voor het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs en de aansluiting tussen vmbo en mbo of primair onderwijs en voortgezet onderwijs (Oberon, 2011).

De kerngedachte in dit onderzoek is dat het concept *fit* op diverse manieren in de LEA een rol speelt. Het gaat hier om drie vormen van *externe* fit: coherentie in beleidsvisie, samenhang in beleidsaanpak en oriëntatie op de omgeving. In de eerste plaats verwachten we dat een hoge mate van coherentie in beleidsvisie, doelen en beleidsinstrumentarium tussen gemeente, bestuur en school, een voorwaarde is voor een effectief en efficiënt lokaal onderwijsbeleid en tot positieve onderwijsopbrengsten zal leiden. Bij gemeenten/schoolbesturen speelt tevens de samenhang in de beleidsaanpak op de twee thema's een belangrijke rol. Ten slotte is de mate waarin betrokken actoren rekening houden met/anticiperen op omgevingsfactoren van belang, zoals urbanisatiegraad, verhoudingen allochtoon/autochtoon, of de mate waarin op veranderingen in bijvoorbeeld nationaal beleid.

De onderzoeksopzet van dit deelproject is vanwege de focus op verschillende stakeholders in de LEA complex. Door middel van diverse enquêtes is onder gemeente, schoolbesturen en scholen op meerdere meetmomenten onderzoek gedaan. Daarbij is onder andere gevraagd naar de mate van samenwerking en afstemming tussen de gemeenten, schoolbesturen, scholen en overige partners.

In dit hoofdstuk van het integratierapport worden de belangrijkste inzichten beschreven met betrekking tot LEA en fit die uit de studie van themaproject 3 naar voren zijn gekomen. We starten eerst met een paragraaf waarin de theoretische uitgangspunten worden geschetst. Vervolgens volgt een korte paragraaf over de gebruikte methoden, waarna we overgaan tot de resultaten. Er wordt afgesloten met een discussie.

4.2. Theorie

De leidende theoretische principes in het LEA-onderzoek zijn: de 'best fit' benadering, de contingentiebenadering (context) van besturing in het lokaal onderwijsbeleid (Van Leer, Hofman, de Boom en Hofman, 2010). Daarnaast is er in het onderzoek aandacht voor factoren die verklaringen kunnen bieden voor verschillen in effectiviteit van lokaal onderwijsbeleid zoals beleidsvaststelling en vooral delegatie, mate van netwerkvorming, van integraliteit en van beleidsevaluatie. Binnen het LEA-onderzoek speelt de samenhang in de beleidsaanpak op de drie initiële LEA-thema's (de brede school, het integratie/segregatiebeleid en de ouderbetrokkenheid bij onderwijsbeleid) een belangrijke rol. De leidende gedachte is dat een hoge mate van coherentie in beleidsvisie, doelen en beleidsinstrumentarium tussen gemeente, bestuur en school, een voorwaarde is voor een effectief en efficiënt lokaal onderwijsbeleid.

Toegepast op het lokale onderwijsbeleid betekent de fittheorie ook dat we ervan uitgaan dat de wijze van lokale besturing in sterke mate wordt bepaald door contextfactoren zoals gemeentegrootte en de daarmee samenhangende complexiteit van de lokale omgeving. Een voorbeeld van verschillen in context is dat ongeveer een derde van alle gemeenten van het Rijk geen middelen voor onderwijsachterstanden ontvangt (Oberon/OCW, 2010).

Lokaal beleid en Netwerkperspectief

In het LEA-onderzoek speelt de gedachte dat succesvolle organisaties nadruk leggen op een schoolklimaat met professionele relaties gebouwd op vertrouwen en samenwerking, een centrale rol (Klijn & Koppejan, 2007; Silins & Mulford (2004). Succesvolle organisaties zullen zoveel mogelijk groeperingen bij het beleid betrekken om het draagvlak zo breed mogelijk te maken. Ook Leithwood et al. (1995) gaan in op het belang van dynamische organisaties, die zich aanpassen aan en samenwerken met organisaties in de lokale omgeving. Samenwerking leidt naar het netwerk-perspectief dat ook een rol in het LEA-onderzoek speelt (Klijn & Koppejan, 2007). In beleidsnetwerkanalyse spelen begrippen als participatiegraad, afstemming en invloedssfeer een centrale rol. Analyse van de betrokkenheid bij beleid van verschillende geledingen richt zich in de lokale LEA situatie vooral op de rol van

bestuurlijk-denominatieve verhoudingen, typering van regionale sturing, alsmede analyse van feitelijke taakverdeling en afstemmingsproblemen. De typering van gemeenten, schoolbesturen en scholen in het netwerkperspectief concentreert zich in dit LEA-onderzoek op de participatiegraad en afstemming van betrokkenen in het lokaal LEA-beleid toegespitst op de inhoudelijke thema's brede school, integratie / segregatie en betrokkenheid van ouders bij de LEA.

Een eerder BOPO-onderzoek naar de regiefunctie van de gemeente (Hofman, de Boom, Hofman & van den Berg, 2005) liet zien dat netwerkvorming zich in het algemeen beperkt tot de professioneel betrokkenen. Het zorgen voor een breed gedragen onderwijsbeleid beperkt zich veelal tot interacties tussen lokale beleidsmakers, schooldirecteuren en bestuurders, ofwel de belangrijkste actoren in de professionele bureaucratie (Hofman et al., 2005). Datzelfde onderzoek onder gemeenten liet zien dat vooral kennis van het terrein en deskundigheid van de actoren, mede de onderlinge afhankelijkheid van de actoren in het netwerk bepalen. Een belangrijk aspect van de onderlinge verhoudingen in het beleidsnetwerk is verder *'trust'* of vertrouwen (zie ook Putnam, 2000). De actoren zullen een zeker vertrouwen moeten hebben in de lokale spelers van het netwerk om uiteindelijk hun individuele en gemeenschappelijke belangen te kunnen realiseren. Het onderzoek in het jaar 2004 liet zien dat in de verhouding tussen gemeenten en schoolbesturen een gebrek aan onderling vertrouwen slechts in beperkte mate een rol speelt. In twee derde van de gevallen is er volgens gemeentelijke betrokkenen zeer zeker sprake van vertrouwen terwijl bijna een derde het daar enigszins mee eens is. Verder stelde slechts 6% van de schoolbesturen in 2004 dat er sprake is van een negatieve invloed op het gemeentelijk onderwijsbeleid door een gebrek aan onderling vertrouwen tussen gemeente en schoolbestuur. Hier staat tegenover dat bijna 1 op de 5 schoolbesturen de gemeenten verwijt dat zij onvoldoende deskundig zijn op het beleidsterrein en een op de drie schoolbestuurders zag daardoor in 2004 een negatieve invloed op de uitvoering van het gemeentelijk onderwijsbeleid.

Een mogelijke hindernis voor het opbouwen van vertrouwen en daarmee voor het functioneren van het lokale beleidsnetwerk is dat de gemeente niet alleen de lokale overheid is, maar in veel gevallen tevens het schoolbestuur van het openbaar onderwijs, wat het gevaar van belangenverstrengeling inhoudt (Hofman et al., 2005). Veelal wordt gesteld dat dit kan worden voorkomen door het bestuur van het openbaar onderwijs 'op afstand' te plaatsen; dat wil zeggen te verzelfstandigen. Het bestuur van het openbaar onderwijs 'op afstand' plaatsen was in bijna 60% van de gemeenten de praktijk in 2004.

Het belang van evaluatiegerichtheid

Succesvolle organisaties houden met regelmaat en een bepaalde systematiek de kwaliteit van de organisatie bij en gebruiken dit als feedback voor verandering en optimalisering van de organisatie (vgl. Teddlie & Reynolds, 2000). Bovendien concluderen Muijs et al. (2004) dat verbetering van zeer zwakke scholen in moeilijke lokale omstandigheden mogelijk is door onder meer gebruik van monitoringsystemen en benchmarking, en betrokkenheid vanuit de lokale omgeving (externe ondersteuning voor doelen). Deze factoren kunnen in het lokaal onderwijsbeleid een

rol van belang spelen (vgl. ook Essink, 2007). Het eerder verrichtte onderzoek naar de regiefunctie (Hofman et al., 2005) laat zien dat in 1999 in bijna een kwart van de gemeenten ontwikkelingen in het gemeentelijk onderwijs systematisch in kaart worden gebracht. In 2004 ligt dit percentage op 29 procent, bovendien stelt nog eens een kwart van de in 2004 ondervraagde gemeenten binnenkort van start te gaan met een systematische monitoring.

Overigens is de mate van evaluatiegerichtheid mede afhankelijk van de beleidsruimte die men krijgt, dan wel neemt. Daarbij is de specifieke relatie tussen de landelijke (kaderstelling) van het LEA, de lokale situatie en de schoolbesturen en scholen van belang. Het verantwoordingsperspectief ('accountability') speelt hierbij een belangrijke rol en dat zou cruciaal zijn bij het voeren van succesvol lokaal onderwijsbeleid (vgl. Newmann et al., 2001). Hofman et al. (2005) stellen dat hoewel een groot deel van de gemeenten beweert gericht te werken aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, tevens ruim een kwart van hen zegt de kwaliteit van de output niet of nauwelijks op een systematische wijze te evalueren. Om de effectiviteit van het beleid te kunnen evalueren is het van belang dat vooraf duidelijke doelstellingen worden geformuleerd. Het uitdrukken van doelstellingen in meetbare termen is in 2004 in slechts een vijfde van de gemeenten voor alle doelen het geval. In bijna de helft van de gemeenten is een deel van de doelstelling uitgedrukt in kwantificeerbare termen. Ongeveer een derde van de gemeenten geeft te kennen dat het niet mogelijk was de doelstellingen in meetbare termen uit te drukken of acht dit niet nodig/zinvol.

4.3. Methodes

Deze deelstudie waarin de Lokale Educatieve Agenda (LEA) centraal staat sluit aan op eerder verricht onderzoek onder gemeenten naar de 'Regiefunctie van gemeenten' in 2004 (Hofman et al., 2005) en maakt gebruik van informatie die destijds bij gemeenten, besturen en scholen is verzameld. Ook wordt gebruik gemaakt van informatie die in 2006 is verzameld onder besturen en scholen. Centraal in het onderzoek staat evenwel de informatie die is verzameld met de monitor onder gemeenten, besturen en scholen in 2010 en de monitor onder besturen en scholen in 2012 en de dieptestudie die in 2011-2012 is uitgevoerd. In 2010 hebben 120 gemeenten, 130 besturen en 163 scholen gerepsondeerd; in 2012 repondeerden 120 besturen en 193 scholen. De dieptestudie is uitgevoerd onder besturen, schoolleiders en ruim 200 leerkrachten van 25 basisscholen.

4.4. Resultaten

De Lokale Educatieve Agenda: fit anno 2010 en 2012

In 2012 is 86 procent van de besturen en 55 procent van de schoolleiders bekend met de Lokale Educatieve Agenda. Deze percentages zijn nagenoeg gelijk aan die van 2010. Waar voorheen onderwerpen als segregatie/integratie en ouderbetrokkenheid centrale thema's waren, zijn tegenwoordig taal- en rekenbeleid,

passend onderwijs en de voor- en vroegschoolse educatie (VVE), de meest prominente onderwerpen. VVE scoort ook het hoogst op de mate waarin doelen zijn bereikt. Rond driekwart van de scholen houdt zich bezig met taalbeleid, passend onderwijs, bestrijding voortijdig schoolverlaten en ouderbetrokkenheid. Van deze thema's zijn de scholen met het taalbeleid en de bestrijding voortijdig schoolverlaten het verst gevorderd in de uitvoering. Tussen besturen en scholen is er overeenstemming over de vormgeving en beoordeling van het karakter van de LEA. Beide actoren vinden dat de focus van het LEA-beleid ligt op kwaliteitsverbetering, facilitering, controle en communicatie.

Volgens de schoolbesturen zijn gemeenten zowel in 2010 als in 2012 het meest voorname beslissingsorgaan. In de periode 2010-2012 is hierin wel een verschuiving opgetreden. Schoolbesturen hebben meer invloed ten koste van de invloed van gemeenten. Gezamenlijk vormgeven van het LEA-beleid wordt in 2012 nog belangrijker gevonden dan in 2010.

Door middel van een dieptestudie is meer inzicht verkregen in de dagelijkse praktijk van het gemeentelijk onderwijsbeleid en de LEA. Vanuit het netwerkperspectief zijn zowel schoolbesturen als schoolleiders overtuigd van de toegevoegde waarde van samenwerking in een netwerk van organisaties in kader van de Lokale Educatieve Agenda. De samenwerking in netwerken en de mate van afstemming op beleidsterreinen is toegenomen, waarbij de relaties tussen gemeenten en betrokken partijen directer, intensiever, maar ook veelzijdiger zijn geworden. Met name over de intensievere samenwerking tussen scholen in de lokale omgeving, en van scholen met overige betrokken organisaties is men overwegend positief. De meerwaarde zit volgens hen in schaal- en praktische voordelen en gevoel van saamhorigheid, maar vooral het delen van kennis, specialisme en ervaring wordt sterk benadrukt.

De besturen en scholen in de dieptestudie stellen dat de gemeente nog steeds de meest beslissende rol heeft in de beleidsvaststelling van de LEA. Verder hechten zij veel waarde aan coproductie van het LEA-beleid, waarin zij een relatief grote rol zien weggelegd voor de buitenschoolse opvang. De directies hebben met betrekking tot de vaststelling van de LEA een adviserende, dan wel passieve rol. Over het karakter van de LEA oordeelt men gematigd tot redelijk positief.

De samenwerking met de gemeente ervaren de schoolbestuurders en schoolleiders als overwegend prettig en waardevol. Zij verbinden er echter wel voorwaarden aan, zoals beleidscontinuïteit, goede communicatie, transparantie, bestuurlijke daadkracht, toereikende competentie van ambtenaren en wethouders met prioriteiten in het onderwijs. In de kleine(re) gemeenten zijn de twee laatstgenoemde voorwaarden volgens de respondenten niet altijd vanzelfsprekend. Daarnaast wordt als knelpunt benoemd dat (vooral grote) besturen met meerdere gemeente in overleg moeten, wiens prioriteiten niet altijd overeen komen.

Alles overziend is de conclusie dat er een redelijke mate van overeenstemming ("fit") is in de manier waarop de huidige staat van de Lokale Educatieve Agenda wordt beoordeeld naar vormgeving, focus, invloed en besluitvorming door besturen en scholen.

LEA-karakteristieken, fit en onderwijsopbrengsten

Er is tevens onderzocht of er een samenhang is tussen mate van fit enerzijds en onderwijsopbrengsten anderzijds. Vanuit de fit-theorie was de verwachting dat indien er (a) sprake is van een hoge mate van consensus tussen bestuur en school over het LEA-beleid en (b) er voldoende vertrouwen tussen de gemeente en het bestuur over de LEA, dat dit positief zal samenhangen met de onderwijsopbrengsten van de scholen in die gemeenten. Deze verwachting werd niet bevestigd. Ook was uit het oogpunt van het bestuursbeleid vanuit de fit-theorie de verwachting dat scholen die onder het gemeentetype vallen waar significant meer aandacht is voor LEA beleid (meer beleidsvaststelling, beleidsdelegatie, integraliteit, netwerkvorming en beleidsevaluatie) over hogere gemiddelde Citoscores zullen beschikken dan de beide andere typen gemeenten. Op het niveau van gemeenten worden de onderwijsopbrengsten van de scholen voor het overgrote deel bepaald door de leerlinginstroom. Ofwel, hoe lager het aantal leerlingen met een leerlinggewicht hoe beter de gemiddelde Citoscores van de scholen. De beleidskarakteristiek van de gemeenten geïndiceerd door hun scores op de concepten beleidsvaststelling, beleidsdelegatie, integraliteit van de beleidsvorming, netwerkvorming en beleidsevaluatie verklaart een extra 14% van de verschillen in de onderwijsopbrengsten (in 2012). Hoewel de beleidsconcepten gezamenlijk dus een substantiële bijdrage leveren aan de verklaring van de onderwijsopbrengsten hangt alleen *de mate van beleidsdelegatie* daadwerkelijk significant samen met de onderwijsopbrengsten. In LEA gemeenten waar een analyse is gemaakt van de onderwijssituatie en de gemeente heeft gekozen voor een actieve initiërende rol zijn de onderwijsopbrengsten hoger dan in gemeenten waar de gemeente heeft gekozen voor een meer terughoudende rol en/of geen analyse is gemaakt van de onderwijssituatie.

Trends

Dit onderzoek sluit aan op eerder verricht onderzoek onder gemeenten naar de 'Regiefunctie van gemeenten' in 2003/2004 (Hofman et al., 2005) en maakt gebruik van informatie die destijds bij gemeenten, besturen en scholen is verzameld. In dat onderzoek is met behulp van een clusteranalyse op basis van de genoemde beleidsconcepten (beleidsdelegatie, beleidsvaststelling, integraliteit, netwerkvorming en beleidsevaluatie) een typologie van gemeenten gemaakt. Dit resulteerde in 3 relevante typen die zijn getypeerd als: modern regienemend (1), traditioneel actief (2) en traditioneel passief (3).

Onderzocht is of er een verband bestaat tussen de ontwikkeling in onderwijsopbrengsten van 2003 tot 2012 voor de in 2003 ontwikkelde clusters van gemeenten. Er blijkt geen duidelijke trend in de ontwikkeling van de Citoscores van 2003 tot en met 2012 voor de drie typen van gemeenten. Het enige dat kan worden geconstateerd is dat gemeenten met een traditioneel actief besturingsmodel over de gehele periode gemiddeld de hoogste onderwijsopbrengsten lijken te hebben en gemeenten met een traditioneel passief besturingsmodel de laagste. De verschillen in onderwijsopbrengsten tussen de clusters van gemeenten zijn evenwel niet significant.

Vervolgens was de vraag of er andere karakteristieken van de gemeenten zijn die samenhangen met ontwikkelingen in onderwijsopbrengsten (gemiddelde Citoscores in 2010, 2011 en 2012). Er is een aantal positieve trends vastgesteld voor de mate waarin de doelen van LEA-thema's, zoals de Brede school, bestrijding van voortijdig schoolverlaten, integratie/segregatie, schakelklassen en rekenbeleid, volgens schoolleiders zijn gerealiseerd en onderwijsopbrengsten: hoe meer de LEA-doelen zijn gerealiseerd, hoe hoger de onderwijsopbrengsten in de periode van 2010 tot en met 2012. Het lijkt er verder op dat gemeenten die ten aanzien van de Lokale Educatieve Agenda hebben gekozen voor een actieve, initiërende rol, waarbij men zelf draagvlak voor LEA-thema's creëert, hogere onderwijsopbrengsten genereren dan gemeenten met een terughoudende rol. Gemeenten die door schoolbesturen als meer deskundig worden beoordeeld en waarmee zij een positieve relatie hebben, komen eveneens tot hogere onderwijsopbrengsten dan gemeenten waar dit minder het geval is.

Opgemerkt wordt dat de hiervoor genoemde uitkomsten in het algemeen slechts op een zeer beperkt aantal gemeenten, besturen en scholen kon worden gebaseerd. De resultaten dienen daarom zeer voorzichtig te worden geïnterpreteerd.

4.5. Implicaties voor beleid en praktijk

De Lokale Educatieve Agenda is in 2006 als instrument in het leven geroepen voor overleg tussen de lokale overheid (de gemeente), schoolbesturen en eventuele andere lokale 'spelers' in het onderwijsveld. Het is zoals gezegd een instrument voor gemeenten, schoolbesturen/scholen en overige partners om in meer gelijkwaardige verhoudingen tot gezamenlijke afspraken te komen over het lokaal onderwijs- en jeugdbeleid in de gemeente.

Hoge ambities

Het onderwijsbeleid van het ministerie van OCW dat voor de periode 2011-2015 is neergelegd in het actieplan 'Basis voor Presteren' (OCW, 2011) en de bestuursakkoorden (OCW & Po-raad, 2012) leggen de focus op het verhogen van de taal- en rekenprestaties. De eerste actielijn legt de nadruk op het verhogen van het ambitieniveau bij scholen en besturen en de vijfde actielijn op het effectiever inzetten van de onderwijstijd, d.w.z. beter benutten en/of uitbreiden van de leertijd via VVE, schakelklas of zomerschool. De bevindingen van dit LEA-eindrapport bevestigen het belang van deze overheidskeuzes. De VVE staat op dit moment het hoogst op de LEA-agenda en dat thema scoort ook het hoogst op de mate waarin doelen zijn bereikt. Overigens dient hier wel opgemerkt dat sprake is van nogal wat variatie in de vormgeving van voor- en vroegschoolse educatie (Driessen, 2012; Beekhoven, IJsbrand & Kooiman, 2011). Door invoering van de wet OKE (Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie) is per 1-8-2010 een aantal aanpassingen doorgevoerd, met name in het voorschoolse deel. Met de wet OKE wil de overheid kinderdagverblijven en peuterspeelzalen meer op één lijn brengen (harmoniseren) en zowel de financiering, de kwaliteitsregelgeving, de inspectie en het aanbod van vve-programma's op beide instellingen op elkaar afstemmen en in één landelijk kader onderbrengen.

Naast de aandacht voor de VVE houdt rond driekwart van de scholen zich binnen de Lokale Educatieve Agenda vooral bezig met taalbeleid en zijn de scholen met het taalbeleid het verst gevorderd in de uitvoering. Belangrijker nog dan dat is de constatering dat de mate waarin de doelen van de oorspronkelijke LEA-thema's, zoals de Brede school, bestrijding van voortijdig schoolverlaten, integratie/segregatie en nieuwe thema's zoals schakelklassen en taal- en rekenbeleid, volgens schoolleiders zijn gerealiseerd positief lijken samen te hangen met de onderwijsopbrengsten. Ofwel hoe meer de LEA-doelen op deze thema's zijn gerealiseerd, hoe hoger de onderwijsopbrengsten in de periode van 2010 tot en met 2012. Deze bevinding laat zien dat een verbreding van de LEA-thema's en nieuwe ontwikkelingen in de richting van hetgeen de overheid beoogt in het actieplan "Basis voor presteren" een goede zaak is omdat de focus van scholen en besturen op taal- en rekenbeleid (inclusief schakelklassen) zijn vruchten lijkt af te werpen.

Actieve gemeenten

De overheid versterkt de autonomie en rol van besturen en de uitkomsten van de LEA-studie laten zien dat schoolbesturen (maar ook directies) een steeds belangrijker rol krijgen in de besluitvorming rond de Lokale Educatieve Agenda. Interessant is verder de bevinding dat in LEA gemeenten waar een analyse is gemaakt van de onderwijssituatie en de gemeente heeft gekozen voor een actieve initiërende rol, de onderwijsopbrengsten hoger zijn dan in gemeenten waar de gemeente een meer terughoudende (passieve) rol heeft. Bovendien lijkt er sprake van een trend: gemeenten met een actief besturingsmodel die ten aanzien van de Lokale Educatieve Agenda hebben gekozen voor een actieve, initiërende rol, waarbij men zelf draagvlak voor LEA-thema's creëert lijken ook over meerdere jaren heen gemeten de hoogste onderwijsopbrengsten te hebben. Deze uitkomsten lijken te wijzen op de werkzaamheid van het lokaal beleid zoals dit vorm heeft gekregen in de huidige LEA.

Netwerkperspectief

Samenwerking leidt naar het netwerk-perspectief dat ook een rol in het LEA-onderzoek speelt (Klijn en Koppejan, 2007). In beleidsnetwerkanalyse spelen begrippen als participatiegraad, afstemming en invloedssfeer een centrale rol. Het eerder genoemde BOPO-onderzoek naar de regiefunctie van de gemeente liet zien dat netwerkvorming zich in het algemeen beperkt tot de professioneel betrokkenen. Het zorgen voor een breed gedragen onderwijsbeleid beperkt zich veelal tot interacties tussen lokale beleidsmakers, schooldirecteuren en bestuurders, ofwel de belangrijkste actoren in de professionele bureaucratie (Hofman et al., 2005). Datzelfde onderzoek onder gemeenten liet zien dat vooral kennis van het terrein en deskundigheid van de actoren, mede de onderlinge afhankelijkheid van de actoren in het netwerk bepalen. Een belangrijk aspect van de onderlinge verhoudingen in het beleidsnetwerk is verder 'trust' (zie ook Putnam, 2000). De actoren zullen een zeker vertrouwen moeten hebben in de lokale spelers van het netwerk om uiteindelijk hun individuele en gemeenschappelijke belangen te kunnen realiseren. Het onderzoek in het jaar 2004 liet zien dat in de verhouding tussen gemeenten en schoolbesturen een gebrek aan onderling vertrouwen slechts in beperkte mate een rol speelt. In tweederde van de gevallen is er volgens gemeentelijke betrokkenen zeer zeker

sprake van vertrouwen terwijl bijna een derde het daar enigszins mee eens is. Ook in 2010 is er volgens de gemeenten voldoende vertrouwen tussen gemeente en het bevoegd gezag.

Zowel schoolbesturen als schoolleiders zijn overtuigd van de toegevoegde waarde van samenwerking in een netwerk van organisaties in kader van de Lokale Educatieve Agenda en dit blijkt uit de toename in samenwerking en mate van afstemming op beleidsterreinen. Het belang van het netwerkperspectief is bovendien zichtbaar in de meer directe, intensievere en meer veelzijdige relaties tussen gemeenten en betrokken partijen zoals de voorschoolse en kinderopvang, de hulpverlening en zorg en maatschappelijk werk en de onderwijsondersteuning. Naast schaalvoordelen en het versterken van een gevoel van saamhorigheid, lijken vooral het delen van kennis, specialisme en ervaring van belang. Deze zaken zijn zeker in tijden van krimp in leerlingaantallen en verminderde bekostiging van belang (vgl. Hofman & Mulder, 2012): samen werken, samen leren en samen financieren zijn zaken die gestimuleerd dienen te worden in tijden van een terugtrekkende overheid die meer autonomie geeft aan scholen, besturen en alle organisaties daar om heen.

Voorwaarden voor effectieve samenwerking

Dat schoolbestuurders en schoolleiders de samenwerking met de gemeente overwegend als prettig en waardevol ervaren is dan een belangrijke eerste voorwaarde. Echter, op een aantal aspecten kan deze samenwerking zeker nog geoptimaliseerd worden. Belangrijke voorwaarden voor een effectieve samenwerking liggen volgens besturen en schoolleiders die te maken hebben met de gemeente in de Lokale Educatieve Agenda op drie deelterreinen. Ten eerste is dat een goede communicatie en transparantie in de besluitvorming. Ten tweede zijn dat de bestuurlijke daadkracht en een toereikende competentie van ambtenaren en wethouders die duidelijk prioriteiten leggen bij het onderwijs in hun gemeente. Als derde wordt een aspect genoemd dat ook uit eerder onderzoek naar de regiefunctie van gemeenten naar voren kwam: beleidscontinuïteit. Eerder BOPO-onderzoek wijst uit dat continuïteit in gemeentelijk onderwijsbeleid en het volhouden van het gevoerde beleid over een langere periode essentiële factoren zijn in succesvol onderwijsbeleid (Hofman et al., 2005). Ook blijkt continuïteit in het interne en externe netwerk van betrokkenen van belang; het opbouwen van onderling vertrouwen en van expertise op het terrein van gemeentelijk onderwijsbeleid vergt tijd. Het beschikken over dergelijke netwerken wordt een positieve relatie met succesvol gemeentelijk onderwijsbeleid toegedicht.

Literatuur

- Beekhoven, S., J. IJsbrand & P. Kooiman (2011). *Landelijke Monitor Voor- en Vroegschoolse Educatie 2011. De vijfde meting*. Utrecht: Sardes.
- Boxall, P. & Purcell, J. (2008). *Strategy and human resource management* (2nd ed.). New York, NY: Palgrave MacMillan.
- Deming, W.E. (1989). *Out of the crisis*. Cambridge: MA: MIT Press.
- Doolaard, S. & L. Mulder (1999). *Programma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs (BOPO) 2009-2012*. Den Haag: NWO.
- Driessen, G. (2012a). *Variatie in voor- en vroegschoolse educatie. Een onderzoek naar de uiteenlopende wijzen waarop in gemeenten vorm wordt gegeven aan VVE*. Nijmegen: ITS.

- Dijkstra, A.B., Dronkers, J. & Hofman, R.H. (Eds.) (1997). *Verzuiling in het onderwijs. Actuele verklaringen en analyse*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Essink (2007). *Excellente scholen in het basisonderwijs*, Bachelor thesis. Enschede: Universiteit Twente
- Hofman, W.H.A. (1995). Cross-level relationships within effective schools. *School Effectiveness and School Improvement*, 6, 2, 146-174
- Hofman, W.H.A. & Hofman, R.H. (2011). Smart management in effective schools: effective management configurations in general and vocational education in the Netherlands. *Educational Administration Quarterly*, 47, 4, 620-645.
- Hofman, W.H.A., de Boom, J., Hofman, R.H. & van den Berg, M.A.. (2005). Variatie in en effectiviteit van de gemeentelijke regiefunctie in het onderwijsachterstandenbeleid. Rotterdam: RISBO/Groningen: GION.
- Hofman, R.H., Dijkstra, N.J., Hofman, W.H.A. & Boom, J. de (2005). *Kwaliteitszorg in het primair onderwijs. Eindrapport*. Groningen: GION.
- Hofman, R.H., Hofman, W.H.A. & Gray, J.M. (2008). Comparing key dimensions of schooling: towards a typology of European school systems. *Comparative Education*, vol 44, no 1, 93-110.
- Hofman, R.H., van Leer, K., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2011). Themaproject 3: *Lokale Educatieve Agenda*. Tweede tussenrapport van het NWO/BOPO consortium: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten.
- Hofman, R.H. & Mulder, L. (2012). *Programma Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs 2013-2014. (BOPO V)*. Den Haag: NWO/BOPO.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2006). Governing Policy Networks: a Network Perspective on Decision Making in Network Society. In G. Morcol (Ed.), *Handbook of decision-making* (pp. 169-187). New York: CRC Press, Taylor and Francis.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 187-206.
- Leithwood, K. & Earl, L. (2000). Educational accountability effects: an international perspective. *Peabody Journal of Education*, 75, 4. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Ministerie van OCW (2011). *Actieplan PO Basis voor Presteren*. Den Haag: Ministerie OCW.
- Ministerie van OCW & PO-Raad (2012). *Bestuursakkoord Primair Onderwijs 2012-2015*.
- Newmann, F.M., M.B. King & M. Rigdon, (2001). *Accountability and School Performance: Implications from restructuring schools*. Final Deliverable.
- Oberon (2011). *Nieuwe ontwikkelingen op de lokale educatieve agenda*. Stand van zaken eind 2011. Utrecht: Oberon.
- PO Raad (2011). *Passend Onderwijs*.
- Putnam, R.D., (2000). *Bowling Alone*. New York: Touchstone.
- Silins, H. & Mulford, B. (2004). Schools as learning organisations: Effects on teacher leadership and student outcomes. *School Effectiveness and School Improvement*. 15(3-4), 443-466.
- Teddlie, C. & Reynolds, D. (2000). *The International Handbook for School Effectiveness Research*. London: Falmer Press.
- Van Leer, K., Hofman, R.H., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2010). Themaproject 3: *Lokale Educatieve Agenda*. Eerste tussenrapport van het NWO/BOPO consortium: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten.
- Van der Vegt, A.L., W. de Wit, M. Jongengeel, D Kooij, M. Zuidam en P. van Eck (2012). *De Lokale Educatieve Jaaragenda 2011/2012*. Utrecht: Oberon.

5 OUDERBETROKKENHEID, KWALITEITSINFORMATIE EN 'EDUCATIONAL GOVERNANCE'

Victor Bekkers en Dennis de Kool

5.1 Inleiding: achtergrond en doelstelling

Een belangrijke veronderstelling in het primaire onderwijsbeleid is dat er sprake is van 'een betrokken omgeving' die in staat is en behoefte heeft om zich een mening te vormen over de kwaliteit van een onderwijsinstelling. Ook ouders maken daar deel van uit (Ministerie van OCW, 2005; Onderwijsraad, 2006; Fan & Chen, 2001). Deze ontwikkeling wordt ook wel 'educational governance' genoemd. De realisatie van kwalitatief goed onderwijs is niet alleen een taak van de overheid, maar kan ook worden gezien als de uitkomst van een proces van co-productie tussen een groot aantal belanghebbende partijen die wederzijds van elkaar afhankelijk zijn (Bekkers, 2007). Daarbij kunnen we denken aan (bovenschoolse) schoolbesturen, de leiding of directies van lokale scholen, leerkrachten, ouders en de inspectie van het onderwijs. Belangrijk daarin is dat deze partijen een gedeeld beeld hebben van de kwaliteit van het onderwijs op grond waarvan verbeteringen kunnen worden gerealiseerd. Daarbij wordt vooral gestreefd naar het realiseren van lokale dan wel regionale partnerschappen tussen deze partijen.

De mate waarin deze partijen in staat zijn om een gemeenschappelijk beeld te creëren over de kwaliteit en prestaties van instelling kan worden gezien als een 'fit'. Fit wordt dan gedefinieerd als de uitkomst van een proces van gedeelde betekenisverlening tussen verschillende actoren in en rondom basisscholen. In deze themastudie is sprake van 'fit', indien er sprake is van intersubjectieve overeenstemming tussen belanghebbende partijen over ontwikkelingen of uitdagingen die raken aan de belangen van bij een organisatie betrokken actoren (Silverman, 1968; Pfeffer & Salancik, 1978; Weick, 2001). Actoren binnen en buiten een organisatie waarvoor die organisatie van belang is (bijvoorbeeld als werkgever, als producent of dienstverlener maar ook als toezichthouder) kennen een bepaalde betekenis toe aan bepaalde ontwikkelingen die voor hen van belang zijn. Een organisatie, zoals een school, verwijst daarom niet alleen naar de taakverdeling en coördinatie van mensen en middelen die zijn gericht op de realisatie van bepaalde doelstellingen. Een organisatie kan ook worden gezien als een reservoir van betekenissen die gericht moeten worden op bepaalde doelstellingen, zoals goed onderwijs, die door allerlei betrokken belanghebbende partijen binnen en in de nabije omgeving van deze organisatie als relevant worden beschouwd. De prestaties van een organisatie worden daarom ook niet alleen bepaald door de wijze waarop een school georganiseerd is (taakverdeling en coördinatie) maar ook door de mate waarin de doelstellingen van de organisatie en de veranderingen die wellicht nodig zijn om deze doelstellingen te realiseren, als relevant worden beschouwd. In ons geval gaat het dan om de betekenis die wordt toegekend aan het openbaar maken van informatie over de kwaliteit van scholen. De Inspectie van het Onderwijs dicht hieraan een bepaalde betekenis toe met het oog op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs binnen scholen, maar wordt die betekenis ook gedeeld door

andere betrokken partijen? Kennen ouders hieraan eenzelfde betekenis toe? En geldt dit ook voor de oudergeleding in de medezeggenschapsraad? En hoe zit het met de directies en besturen van deze scholen? Er is dus in dit geval sprake van 'fit' indien de belangrijkste actoren in dit onderzoek (ouders, medezeggenschapsraad, de directie, het bovenschoolse management en de Inspectie van het Onderwijs) een gedeeld beeld hebben van de betekenis van de openbaarmaking van kwaliteitsinformatie. Vandaar dat we in dit onderzoek trachten deze betekenissen, in de vorm van percepties, te achterhalen.

Aan ouders wordt in het primaire onderwijsbeleid een belangrijke rol toegekend. Kunnen zij zich een beeld vormen van de kwaliteit van een school? Dit impliceert dat ouders niet alleen toegang moeten hebben tot onafhankelijke informatie over de kwaliteit en prestaties van een school, maar dat deze informatie ook beschikbaar moet zijn. Een mogelijkheid is het via het internet beschikbaar stellen van de kwaliteitsoordelen en andere kwaliteitsinformatie zoals deze door de Inspectie van het Onderwijs wordt verzameld. Hierdoor ontstaat een 'level playing field'. Partijen, en dan vooral ook partijen die minder goed georganiseerd en toe- en uitgerust zijn zoals met name ouders, krijgen dan toegang tot gevalideerde informatie, waardoor het voor deze betrokken partijen gemakkelijker wordt om een beeld te verkrijgen van de onderwijskwaliteit en prestaties van een basisschool. Met als gevolg dat ook de verantwoording die zowel een school maar ook de Inspectie van Onderwijs aflegt verandert. Er ontstaat een horizontale verantwoordingsrelatie: namelijk aan de samenleving wordt verantwoording afgelegd. Vier doelen zijn hiermee gemoeid. Ten eerste zou door het publiceren van deze kwaliteitsinformatie schooldirecties en besturen geprikkeld worden om hun kwaliteit te verbeteren, zeker de prestaties van scholen systematisch met elkaar kunnen worden vergeleken. Ouders maar ook oudergeleding in de (Gemeenschappelijke) Medezeggenschapsraad ((G)MR) kunnen met deze informatie in de hand directie en bestuur aan te spreken op de kwaliteit van het onderwijs. Ten tweede kan er sprake zijn van een extra prikkel tot verandering en leren, omdat scholen in toenemende mate met elkaar concurreren op de kwaliteit en de prestaties van hun onderwijs. Ten derde kan het beschikbaar stellen van deze informatie het keuzeproces dat ouders doorlopen wanneer ze een school voor hun kind moeten kiezen dan wel overwegen een kind van school te halen en naar een andere school te sturen, ondersteunen. De idee is dat ouders zich daarbij gedragen als een 'homo economicus', als een rationele consument die beslissingen neemt op grond van een afweging van kosten en baten (Van de Walle & Roberts, 2008). Ten vierde kan het beschikbaar stellen van deze informatie ook ertoe bijdragen dat ouders doordat ze meer en beter geïnformeerd worden, een grotere betrokkenheid aan de dag leggen bij het wel en wee van de school en het binnen deze school te voeren kwaliteitsbeleid. Meer betrokkenheid van ouders stimuleert vaak een school tot betere prestaties, zowel van de school als instelling als van de leerlingen (Ministerie van OCW, 2005; Fan & Chen, 2001).

Deze gedachtegang zien we ook terug in de beleidstheorie van het Ministerie van OCW/Inspectie van het Onderwijs die ten grondslag ligt het plaatsen van de kwaliteitsinformatie die door het ministerie is verzameld op het internet. Het online publiceren van deze informatie staat echter niet op zichzelf maar is ingebed in een bepaald toezichtsarrangement (Bekkers, 2007). Dit toezichtsarrangement is wettelijk

verankerd in een aparte wet voor de inspectie: De Wet op het Onderwijs Toezicht. In het toezicht op de primaire onderwijs is het accent steeds meer komen te liggen op kwaliteit en kwaliteitszorg (zie ook hoofdstuk 2 van dit integratierapport). Belangrijk is dat scholen zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun eigen organisatie en voor de bewaking ervan, terwijl het tevens belangrijk is dat andere betrokken partijen zoals ouders en gemeenten daarop ook invloed kunnen uitoefenen. Daarbij gaat het niet alleen om het primaire proces (het verzorgen van onderwijs) maar ook om het secundaire proces (de bedrijfsvoering). Om deze kwaliteit te bewaken wordt deze kwaliteit gemonitord. Deze monitoringgegevens stelt de inspectie in staat om een oordeel te vellen over de kwaliteit van het onderwijs en de daarmee samenhangende prestaties. Als dit onvoldoende is, dan grijpt de inspectie in en wordt toezicht uitgeoefend. Dit toezicht is altijd proportioneel en risicogericht. Dit wil zeggen dat de mate van extra toezicht samenhangt met de feitelijk aangetroffen kwaliteit (voldoende, zwak of zeer zwak) en de risico's die hiermee samenhangen.

Met de openbaarmaking van kwaliteitsinformatie over basisscholen door de Inspectie van Onderwijs wordt getracht de informatiepositie van ouders te versterken. Dit is gebaseerd op twee aannames: De eerste aanname is dat ouders de website van de inspectie bezoeken om de informatie op te ontsluiten en vervolgens te gebruiken in de keuzes die ze maken. Deze worden daardoor beter onderbouwd. De keuzes die ouders op grond hiervan maken, kunnen derhalve worden gezien als vorm van beloning dan wel bestraffing van de kwaliteit van een school. Dit is onder meer af te lezen aan het aantal aanmeldingen bij een school van nieuwe leerlingen dan wel het tussentijds van school halen van leerlingen. De tweede aanname is dat publicatie van deze gegevens scholen stimuleert om zich meer en beter te verantwoorden ('naming and shaming'), waardoor ze zelf ook meer en betere informatie gaan verstrekken alsmede kritischer zijn ten aanzien van hun eigen kwaliteit en prestaties. De inschatting is dat op grond van deze twee aannames de kwaliteit wordt versterkt.

Tot zover de beleidstheorie. Wat laat wetenschappelijk onderzoek naar het gebruik van kwaliteitsinformatie door burgers liet zien? Ondersteunt dit onderzoek een aantal van de veronderstellingen in de beleidstheorie zoals deze zojuist is geformuleerd? Onderzoek hiernaar is schaars en staat niet in verhouding tot de verwachtingen die beleidsmakers doorgaans hebben (Van de Walle & Roberts, 2008). De conclusie uit onderzoek naar met name het gebruik van de prestatiegegevens van ziekenhuizen door patiënten laat zien dat patiënten deze informatie nauwelijks gebruiken, terwijl ze de verstrekte informatie ook nauwelijks begrijpen (Schneider & Epstein, 1998, Marshall e.a., 2003, Mason, et al. 2006, Askim, 2009). Ook gebruiken de betreffende ziekenhuizen deze informatie slechts in beperkte mate om hun eigen kwaliteit te verbeteren. Geldt dit ook voor scholen? Ook hier is beperkt empirisch bewijs voorhanden. Vogels (2002) en Meijer (2004) concluderen dat ouders in geringe mate gebruik van maken van de openbaar gemaakte inspectie-informatie. De mate waarin deze informatie doorwerkt in de schoolkeuze is ook beperkt en verschilt ook per ouder, terwijl ook andere motieven doorslaggevend blijken te zijn dan de kwaliteit van een school zoals afstand (Gilsing & Tierolf, 2010). Waslander et al. (2010) concluderen dat ouder verschillende andere informatiebronnen gebruiken om zich een oordeel te vormen van de kwaliteit van een school, onder meer via hun sociale netwerken. Wat doen de scholen zelf met de kwaliteitsinformatie? Hofman et al.

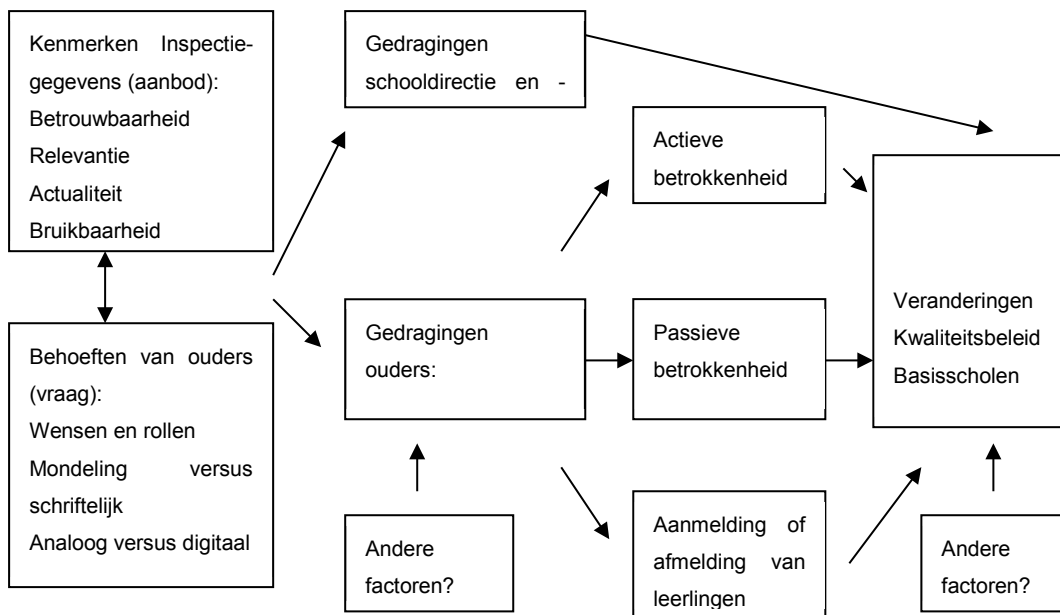
(2008) concluderen dat schoolbesturen en directies doorgaans positief zijn maar dat het ook kan aanleiding geven tot strategisch gedrag.

Dit brengt ons dan ook bij de doelstelling van het onderzoek. In dit deelonderzoek staat ten eerste de vraag centraal naar de wijze waarop de kwaliteitsinformatie die de Inspectie van het Onderwijs op het internet openbaar maakt, 'doorwerkt' in het kwaliteitsbeleid van basisscholen en het bovenschoolse management; en ten tweede de mate waarin deze openbare inspectiegegevens van invloed zijn op de betrokkenheid van ouders bij het basisonderwijs en hun keuzegedrag met betrekking tot de basisschool van hun kinderen.

5.2 Opzet en werkwijze

Op grond van de verkenning van de literatuur is een conceptueel model ontwikkeld dat als leidraad heeft gediend voor de beantwoording van bovenstaande vraagstelling. Daarmee wordt in feite getoetst of de aannames die ten grondslag liggen aan de beleidstheorie ook in de praktijk opgang vinden. In dit model komt tevens de idee van 'fit' terug. Het gebruik van kwaliteitsgegevens die de Inspectie van het Onderwijs op haar website publiceert door ouders (in termen van doorwerking) hangt af van de mate waarin er sprake is van een ten eerste een 'fit' tussen vraag en aanbod en de betekenissen die de aanbieder en de vragende actoren die hierachter schuil gaan, hieraan toekennen. Het aanbod heeft dan betrekking op kenmerken (inhoud en presentatie) van de betreffende gegevens die openbaar worden gemaakt, terwijl de vraag betrekking heeft op de behoeften van ouders aan deze gegevens. Dat geldt ook voor andere partijen zoals schooldirecties en besturen. De doorwerking komt dan tot uitdrukking in de gedragingen van ouders, met name in hun actieve (bijvoorbeeld lidmaatschap oudergeleding medezeggenschapsraad) dan wel passieve (bijvoorbeeld betrokken bij welzijn van hun kind in de klas) betrokkenheid bij school en/of hun keuzegedrag in de vorm van het aanmelding dan wel afmelding van hun kind als leerling bij een school. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de literatuur laat zien dat het keuzegedrag van ouders niet alleen rationeel tot stand komt op grond van een afweging van de informatie over kosten en baten maar dat ook andere, meer subjectieve factoren een rol spelen. Niet alleen is sprake van doorwerking in de richting van ouders, maar publicatie van de inspectiegegevens kan ook van invloed zijn op de gedragingen van anderen partijen zoals daar zijn de schooldirectie en het schoolbestuur alsmede ook de oudergeleding in de medezeggenschapsraad. Uiteindelijk zal dit dan ook zijn weerslag hebben op het kwaliteitsbeleid van de betrokken basisschool en wellicht tot veranderingen leiden.

In onderstaande schema wordt dit conceptueel model gevisualiseerd.



Figuur 5.1: conceptueel model onderzoek

In deze studie staan de percepties van de basisschooldirecteuren, vertegenwoordigers van het bovenschoolse management en de oudergeleding in de medezeggenschapsraden en ouders van leerlingen centraal. Hun percepties zijn zowel kwantitatief als kwalitatief in kaart gebracht. Daartoe zijn verschillende datverzamelingsmethoden gehanteerd, te weten:

- een analyse van gegevens die zijn verzameld op grond van de monitors die in 2010 is uitgevoerd, waaraan 163 scholen en 130 besturen hebben deelgenomen. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van valide data van 144 scholen en 109 besturen.
- Half-gestructureerde interviews aan de hand van een topic lijst met basisschooldirecteuren, vertegenwoordigers van het bovenschoolse management en de oudergeleding in de medezeggenschapsraden, alsmede met vertegenwoordigers van Inspectie van het Onderwijs. In totaal zijn 35 interviews afgenomen.
- Een enquête onder ouders van 25 scholen die bereid zijn geweest om 60 vragenlijsten onder ouder te verspreiden. In totaal ging het om 1500 vragenlijsten. 293 vragenlijsten werden geretourneerd (een respons 23,4%).

Door middel van 'triangulatie' van deze methoden wordt getracht een zo betrouwbaar en geldig beeld te schetsen van de betekenissen die de betrokken partijen toekennen aan het openbaar maken van de inspectiegegevens.

In de volgende paragrafen zullen we de resultaten van het onderzoek presenteren. Daarbij zullen we telkens een onderscheid maken naar de betekenis die de verschillende actoren die in dit onderzoek worden onderscheiden toekennen aan de openbaarmaking van de kwaliteitsgegevens die door de inspectie zijn verzameld. In eerste instantie richten we onze aandacht op de betekenissen die ouders naar voren

brengen. Daarna richten we ons op de betekenissen die de vertegenwoordigers van het bovenscholse management c.q. het bestuur en de schoolleiding naar voren. Ook kijken we naar de rol van de (G)MR in dit verband. Tenslotte worden enkele conclusies getrokken. Die conclusies richten zich vooral op de vraag, wat betekenen de verschillende betekenissen van de betrokken partijen voor de mate waarin er sprake is van een 'fit'. Die 'fit' is tevens belangrijk omdat het aanknopingspunten kan geven voor het verder vormgeven van 'educational governance'.

5.3 Doorwerking naar ouders

5.3.1 Doorwerking in relatie tot oordeel kwaliteit en schoolkeuze

In welke mate en onder welke condities speelt kwaliteitsinformatie die door de Inspectie van het Onderwijs op het internet openbaar wordt gemaakt een rol bij de afwegingen van ouders om hun kind op een bepaalde school te plaatsen dan wel van school te halen? Om deze vraag te beantwoorden hebben we eerst gekeken naar het beeld dat ouders hebben van de inspectie en de betekenis die zij toekennen aan de inspectie in het algemeen, ten tweede is gekeken naar de mate waarin ouders gebruik maken van de website van de inspectie en de kwaliteit van de website. Ook is onderzocht in hoeverre de website vaker of minder vaak gebruikt wordt als informatiebron, of dat eventueel andere informatiebronnen ook worden geraadpleegd. Tenslotte is gekeken in hoeverre ouders de website van de inspectie als informatiebron gebruiken bij hun uiteindelijke schoolkeuze.

Ons onderzoek laat zien dat gemiddeld genomen de beeldvorming van ouders over de Inspectie van het Onderwijs gematigd positief is. Ouders vinden het bestaan van de inspectie belangrijk, omdat het een stimulans is voor kwaliteitsverbetering binnen de school. In hun ogen is de inspectie vooral van betekenis voor de scholen. Openbaarmaking van de inspectiegegevens wordt als positief ervaren, ook omdat het scholen stimuleert om zich te verbeteren (een waardering van 3,3). Echter, de praktische betekenis ('nut') die ze toekennen aan openbaarmaking voor hen zelf, als individuele ouder, is relatief beperkt. Weinig ouders kijken naar de inspectierapporten of vinden dat die inspectierapporten echt voor hen van belang zijn. Ouders die gemiddeld genomen een hogere opleiding hebben genoten, hebben vaker een minder positief beeld hebben van de inspectie dan lager opgeleide ouders. Ook de kerkelijk achtergrond speelt een rol: ouders die kerkelijk zijn hebben een iets positiever beeldvorming. De mate waarin ouders zelf actief betrokken zijn bij een school speelt geen rol in het algemeen beeld dat zij koesteren van de inspectie.

In hoeverre raadplegen ouders dan de website van de inspectie? Bovenstaand beeld over het praktische nut van openbaar making wordt nog een keer bevestigd. Ruim 62% van de geënquêteerde ouders geeft aan wel internet te hebben maar de website nog nooit te hebben bezocht. Voorts geeft 16% aan de website eenmaal te hebben bezocht, 18% geeft aan een aantal keren een bezoekje te hebben gebracht, terwijl 2% regelmatig de site bezoekt.

Hoe beoordelen ouders dan de kwaliteit van de website?. Uit het onderzoek blijkt dat ouders de kwaliteit van de website gemiddeld vinden met zeer kleine uitschieters

naar boven (eenvoudig te vinden, betrouwbaar, onafhankelijk, hulp bij de schoolkeuze) kleine uitschieters naar beneden (begrijpelijkheid, bruikbaarheid en relevantie). Ouders gebruiken de website weinig in vergelijking tot andere informatiebronnen. Slechts websites van gemeenten en andere websites doen het significant slechter. Papieren communicatie vanuit school, informatie van het kind zelf en e-mails van de school scoren het hoogst. Maar hoe bruikbaar vinden ouders de website van de Inspectie van het Onderwijs dan ten opzichte van andere informatiebronnen? Ook hier zien we ongeveer hetzelfde beeld. Ook nu scoort de website van de inspectie relatief laag. Dat geldt ook voor andere websites zoals die van de gemeente maar ook voor de krant. Relatief hoog scoren 'papieren informatie van school', 'gesprekken met de leerkracht en de 'website van de school'.

De volgende vraag gaat nog een stapje verder en richt zich op de mate waarin de openbaarmaking van de kwaliteitsgegevens van de inspectie op het internet ook daadwerkelijk een rol speelt in de schoolkeuze. Dit veronderstelt echter wel dat ouders iets te kiezen hebben. In dat geval laat het onderzoek het volgende beeld zien. De informatiebronnen waarvan het meeste gebruik wordt gemaakt zijn 'schriftelijke informatie van school', een gesprek met een leerkracht en een bezoek aan de website van de school. De website van de inspectie scoort relatief laag als informatiebron. Nog slechter scoren berichtgeving uit de krant (1.95), informatie via de website van de gemeente.

Indien ouders gebruik van de website van de inspectie om hun schoolkeuze te bepalen, hoe bruikbaar vinden ze dan die website? Ook dit hebben we onderzocht.. De website van de Inspectie van het onderwijs scoort relatief laag op bruikbaarheid voor schoolkeuze ten opzichte van andere informatiebronnen. Bruikbaar worden in ieder geval 'een bezoek aan school', 'schriftelijke informatie' en 'informatie van andere ouders' geacht.

5.3.2 Doorwerking in termen van ouderbetrokkenheid

Zojuist hebben we eigenlijk gekeken naar de doorwerking van de openbaarmaking van de inspectiegegevens in het keuzegedrag van de ouder. Daarbij wordt de ouder gezien als 'klant'. Ouders kunnen echter meer zijn dan alleen maar klant. Z kunnen ook als 'actief burger' betrokken willen zijn bij de vormgeving van de kwaliteit van de school, terwijl participatie voor hem of haar ook kan worden gezien als een vorm van publieke belangenbehartiging dan wel ontplooiing (Bekkers, 2007). Dit kan ertoe leiden dat ouders participeren in de oudergeleding van de medezeggenschapsraad. Hoe kijken ouders vanuit die rol en positie dan aan tegen de inspectie en tegen de openbaarmaking van kwaliteitsgegevens? Uit de interviews met ouders in de (G)MR blijkt dat ze het wenselijk vinden dat er een inspectie is die een vinger aan de pols houdt. Hun beeld van de inspectie komt overeen met het beeld van de ouders die de vragenlijsten hebben ingevuld. Openbaarheid kan zowel een positieve uitwerking hebben ('stimuleren'), maar ook negatieve consequenties hebben ('stigmatiseren'). Daarnaast wordt naar voren gebracht dat de inspectie zich voornamelijk richt op objectieve cijfers ('cito-scores'), waardoor de inspectie niet altijd onvoldoende oog heeft voor zaken die goed gaan op scholen. Een negatief stempel kan wel tot gevolg hebben dat ouders scholen kritischer gaan volgen. In de beleving van de

respondenten spelen inspectiegegevens nauwelijks een rol bij het keuzegedrag van ouders, maar spelen vooral subjectieve overwegingen een rol (uitstraling, sfeer, bejegening, etc.). Websites worden in hun beleving hooguit gebruikt als eerste oriëntatie op scholen, waarna gesprekken met scholen volgen. Ouders zijn slechts een partij voor wie de openbaarmaking van gegevens door de inspectie relevant is. Ook schooldirecties en het bovenschoolse management spelen hierin een rol.

5.3.3 Doorwerking naar schooldirecties en bovenschools management

In welke mate en onder welke condities speelt de kwaliteitsinformatie die door de Inspectie van het Onderwijs op het internet openbaar wordt gemaakt een rol in het kwaliteitsbeleid zoals dat door schooldirecties en bovenschoolse management wordt vastgesteld? Het antwoord op deze vraag is langs twee wegen verkregen. Enerzijds is gebruik gemaakt van de monitor zoals deze in 2010 is uitgevoerd. Anderzijds zijn interviews afgenomen bij schooldirecteuren en vertegenwoordigers van het bovenschoolse management. Eerst zetten we een aantal bevindingen op een rijtje vanuit het perspectief van het bovenschoolse management, vervolgens kijken we of deze bevindingen ook worden gedeeld door de schooldirecties.

5.3.4 Doorwerking inspectiegegevens vanuit het perspectief van het bovenschools management

Welke betekenis kennen vertegenwoordigers van het bovenschoolse management toe aan kwaliteit van onderwijs en aan de rol die inspectie en de ouders hierin vervullen? Op basis van een analyse van de monitorgegevens blijkt dat bestuurders zelf hieraan de hoogste prioriteit toekennen, ook wanneer ze zich zelf vergelijken met schoolleiders c.q. directeuren en de docenten. Daarbij denken ze dat docenten verhoudingsgewijs hieraan minder betekenis toekennen. Uit de gehouden interviews blijkt echter wel dat ze een brede definitie van kwaliteit hanteren. Kwaliteit verwijst niet alleen naar opbrengsten maar is ook een mentaliteit, waarbij betrokkenheid en het welbevinden van kinderen ook centraal dient te staan. Kwaliteit is daarnaast ook proactief reageren op allerlei ontwikkelingen en dit vertalen in kwaliteitseisen en veranderingen.

Als kwaliteit belangrijk is bij het nemen van beslissingen, welke rol speelt de inspectie daar dan in? De meningen daarover zijn verdeeld. Bijna evenveel bovenschoolse managers stellen dat de inspectie veel invloed (12,3%) dan wel geen invloed (9,3%) heeft. Het merendeel (42,3%) spreekt echter van een redelijke invloed, zeker als we deze invloed vergelijken met de betekenis die de bovenschoolse managers toekennen aan de invloed van andere partijen. Die invloed van de inspectie wordt vooral gezien als zorgdragen voor kwaliteitsontwikkeling en borging binnen de school. Maar hoe wordt die rol dan ingevuld? De inspectie heeft zelden een beslissende stem. De teamleden en de directie participeren vaak in termen van coproducent van het kwaliteitsbeleid. Andere actoren zoals de gemeente, de buitenschoolse opvang, hebben vaker geen rol volgens de sturende actoren. Bovenschoolse bestuurders en managers hebben een beslissende rol hebben. Zij participeren in het hart van het kwaliteitsbeleid.

De rol die de inspectie heeft, is een aspect. Een ander aspect is de waardering van de rol. Hoe wordt die rol gewaardeerd? Ons onderzoek laat zien dat het bovenschoolse management die rol positief waardeert. Meer dan de helft van de respondenten vindt dat de inspectie scholen stimuleert om zich te verbeteren, terwijl bijna de helft het helemaal eens is met de stelling dat juist de kwaliteit van de school bevorderd wordt. Een zeer ruime meerderheid het helemaal eens met de stelling dat de bevindingen van de inspectie Ook de idee dat publicatie juist in het belang van de ouders is, wordt grotendeels betwist.

Hoe kijkt bovenschoolse management aan tegen de rol van ouders en hun betrokkenheid bij school en het kwaliteitsbeleid? Ouders concentreren zich vooral op het eigen kind, daarna volgt de klas en daarna de school. Aanzienlijk minder ouders zijn betrokken bij het gevoerde beleid. Heeft dit laatste ook gevolgen voor de betrokkenheid van ouders bij bestuursbeslissingen? Ook hier zien we dat in de ogen van het bovenschoolse management de invloed van ouders beperkt is. De invloed die wordt uitgeoefend wordt doorgaans gekenmerkt door raadplegen dan wel geïnformeerd worden. Meer actieve vormen van participatie in de vorm van adviseren en coproduceren zijn slechts zeer beperkt aan de orde zijn. Aan de medezeggenschapraad wordt wel enige invloed dan wel redelijk veel invloed toegekend. Wordt dit beeld ook bevestigd uit de kwalitatieve interviews? Vertegenwoordigers van het bovenschoolse management vinden het terecht dat de Inspectie van het Onderwijs toezicht houdt op de kwaliteit van het onderwijs. De relatie met de inspectie wordt doorgaans als constructief en professioneel beoordeeld. Ondanks dat het accent ligt op de formele toezichthoudende rol van de Inspectie, wordt een meer adviserende rol op prijs gesteld, waarbij inspecteurs naast constatering ook concrete verbetervoorstellen doen. Deze meer onderwijskundige gesprekken met de inspectie worden doorgaans ervaren als een verrijking voor de scholen, omdat de inspectie de scholen een kritische spiegel voor kan houden. Een dergelijk klankbordgesprek biedt het management de gelegenheid om dingen beter te doen. Daarnaast komt regelmatig terug dat de inspectie zich vooral op de cognitieve opbrengsten richt ('cito-scores'), terwijl scholen zich er niet alleen maar moeten richten op het overdragen van kennis. Ook is het van belang oog te hebben voor de creatieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen, aspecten dus die doorgaans moeilijker te meten zijn en die op andere manieren in beeld worden gebracht. Ook is het van belang om oog te hebben voor de beperkingen van ieder kind.

Het bovenschoolse management heeft doorgaans geen moeite met het openbaar maken van de kwaliteitsbevindingen van de inspectie. In hun beleving is het goed om 'de luiken te openen' richting ouders van leerlingen en potentiële ouders. Ook kan het worden gezien als een vorm verantwoording afleggen, omdat het onderwijs immers wordt bekostigd met gemeenschapsgeld. Om die reden ervaren respondenten een maatschappelijke plicht om transparantie te geven. Een etiket 'zwak' van de inspectie wordt natuurlijk niet als leuk ervaren, maar kan 'zwakke scholen' extra prikkelen. De urgentiebel die de inspectie doet rinkelen, kan een kwaliteitsimpuls geven aan scholen. Daarnaast voedt openbaarheid de noodzaak bij scholen om processen periodiek te monitoren, zodat ze zaken eerder zien aankomen. Desondanks roept openbaarheid ook enkele bezwaren op. Ten eerste

leidt openbaarheid tot een eenzijdige focus op scholen die het goed doen ('groen bolletje') en scholen die het niet goed doen ('rood bolletje'), terwijl achter de cijfers doorgaans een genuanceerd verhaal schuilt. Belangrijk is dat de lijst niet dient als afrekenmechanisme in de richting van zwakke scholen. Ten tweede zijn inspectiebevindingen een momentopname. Ten derde legt de inspectie in de beleving van de respondenten te veel de nadruk op de scholen die het niet goed doen ('naming & shaming'), terwijl er onvoldoende oog is voor scholen die het goed doen ('naming & faming'), bijvoorbeeld excellente scholen. Een laatste bezwaar is dat de uitkomsten van de inspectie soms in negatieve zin door scholen worden gebruikt als profilering om zich af te zetten tegen scholen die het minder goed doen.

Hoe kijken de vertegenwoordigers van het buitenschoolse management aan tegen de rol van de ouders? Zit er licht tussen de monitor en de diepte-interviews? Het bovenschoolse management hecht aan een goede relatie met ouders, maar ziet ouders primair als 'ambassadeurs van de school'. Dit kan alleen maar als een school zich verbindt met deze ouders. In dat licht wordt het ook belangrijk geacht om de schoolprestaties actief met ouders te delen en te bespreken. Ook is het belangrijk om ouders daadwerkelijk te horen. Ze worden gezien als 'gratis adviseurs'. De vraag wordt echter wel opgeroepen of met dit advies wel voldoende gebeurt, zeker omdat ze als direct betrokkenen vaak het beste zicht hebben op wat er met hun kind aan de hand is. Overigens wordt wel geconstateerd dat door het gestegen opleidingsniveau van ouders het gemakkelijker wordt om het gesprek met ouders aan te gaan. Daarnaast verschilt de ouderbetrokkenheid wel van school tot school, zeker als het ouders betreft in wijken met zwakkere milieus. Vertegenwoordigers van het bovenschoolse management hebben echter doorgaans de indruk dat ouders niet in groten getale de inspectiegegevens raadplegen om een keuze te maken. De impact van schriftelijke informatie is vele malen groter. Dat geldt ook voor mond op mond reclame. Tevens spelen pragmatische redenen een rol, zoals de mate van nabijheid van een school of de reputatie van een school. Deze reputatie wordt echter niet primair bepaald door de inspectiegegevens maar door de wijze waarop ouders onderling praten over de kwaliteit van een school. Ook de sfeer en soms ook de denominatie spelen een rol. Inspectiegegevens hebben wel meer invloed op het keuzegedrag van ouders, wanneer deze gegevens het beeld dat ouders zelf al hebben gekregen, bevestigen. Wanneer we kijken naar de betekenis die de (G)MR heeft voor het bovenschoolse management, dan ziet het bovenschoolse management de (G)MR vooral als een klankbord, terwijl de toetsende, de meer kritisch bevragende rol wat sterker uit de verf zou mogen komen. Daarbij hoort ook een meer proactieve houding, terwijl deze nu toch vaak als te afwachtend wordt ervaren. Dit vereist echter een verdere professionalisering van de (G)MR.

5.3.5 Doorwerking inspectiegegevens vanuit het perspectief van het de schooldirecties c.q. schoolleiding

Welke betekenis kennen de directies en leiders van lokale scholen toe aan kwaliteit van onderwijs en aan de rol die inspectie en de ouders hierin vervullen? Op basis van een analyse van de monitorgegevens blijkt dat schoolleiders in hun ogen, veel meer dan het bovenschoolse management en de docenten een groter betekenis

toekennen aan kwaliteit. Het staat bovenop hun lijstje. Schoolleiders zijn steeds meer op een systematische manier naar kwaliteit zijn gaan kijken op grond van meten en verbeteren en maken steeds meer gebruik van specifieke instrumenten die dit moeten bevorderen. Probleem is echter wel dat de leerkrachten hiermee moeten werken.

Als kwaliteit belangrijk is bij het nemen van beslissingen, welke rol speelt de inspectie daar dan in? Schoolleiders vinden dat de inspectie een grote invloed heeft; een invloed die bijna net iets minder sterk is dan die van het bovenschoolse management. Hoe uit die invloed van de inspectie zich dan vooral? Een groot deel van de schoolleiders (45,7%) stelt dat de inspectie een geringe rol heeft en alleen een informerende rol speelt, terwijl een ander substantieel deel (32,6%) stelt dat het vooral om een adviserende rol gaat. Het is vooral de directie dat een beslissende rol heeft en dat zijn ze doorgaans zelf (55,8%).

Als we dan kijken naar het oordeel dat de schoolleiders vellen over de rol van de inspectie, dan rijst het volgende beeld op. Schoolleiders oordelen positief over de inspectie. De rol van de inspectie uit zich vooral in een stimulans om de school en de kwaliteit van het onderwijs daarbinnen te verbeteren. Dit is ook in lijn met het beeld dat het bestuur van de scholen heeft. Kijken we naar de betekenis die de schoolleiders toekennen aan het openbaar maken van de inspectierapporten, dan ziet toch een ruime meerderheid dat openbaar making een stimulans voor kwaliteitsverbetering is. Schoolleiders relativiseren echter het belang hiervan voor de ouders. Het heeft beperkte waarde. Zelf kijken ze echter wel goed naar het rapport.

Welke betekenis kennen schoolleiders toe aan de rol en betrokkenheid van de ouders? Het onderzoek laat geen schokkende resultaten zien. De betrokkenheid bij school verloopt toch grotendeels via de betrokkenheid bij hun kind of kinderen. De betrokkenheid bij de klas is relatief groot volgens de schoolleiders. Naarmate echter het schaalniveau hoger en dus ook abstracter wordt, dan neemt de betrokkenheid af. Vandaar dat de schoolleiders vinden de betrokkenheid van de ouders bij het schoolbeleid het schoolbestuur gering is.

Uit die betrokkenheid zich dan ook in invloed op de bestuursbeslissingen? Volgens de schoolleiders is die invloed over de hele linie beperkt. De invloed die ouders uitoefenen is relatief passief: ze worden geïnformeerd dan wel geraadpleegd. Een meer actieve betrokkenheid in termen van meebeslissen of coproduceren is verwaarloosbaar. Als we vervolgens kijken naar de invloed die ze toekennen aan de medezeggenschapsraad, dan zegt 33,8% van de schoolleiders dat er sprake is van enige invloed en 57,4% spreekt van een redelijke invloed.

Worden deze beelden ook bevestigd door de kwalitatieve interviews? Schoolleiders waarderen in het algemeen de rol van de inspectie, omdat ze van mening zijn dat dat toezicht op de kwaliteit maatschappelijk wenselijk is. Zij merken echter op dat de inspectie vooral vasthoudt aan hun eigen kaders, waardoor hun betrokkenheid vooral controlerend van aard, terwijl ze aan de andere kant de expertise en ervaring van de inspectie waarderen. Vandaar dat schoolleiders het ook belangrijk vinden dat inspecteurs meedenken en adviseren. Ook uit de interviews blijkt dat schoolleiders

geen moeite hebben met het openbaar maken van de kwaliteitsgegevens van de inspectie. Daarbij ligt het accent vooral in de beeldvorming op zwakke en zeer zwakke scholen, terwijl er eigenlijk ook meer aandacht zou moeten zijn voor excellente scholen. Schoolleiders hebben doorgaans de indruk dat ouders het internet, wanneer ze op zoek zijn naar informatie over de kwaliteit van een school, slechts beperkt raadplegen. Dat geldt ook voor de schriftelijke informatie die de school zelf verstrekt; dit alles vooral vanwege het onderwijskundige jargon. Er is meer behoefte aan mondelinge informatie door met school of met andere ouders te praten. Ook in de schoolkeuze speelt dit mee. Ouders baseren zich in hun (digitale) zoektocht naar een school niet op allerlei objectieve feiten en cijfers. Praktische overwegingen en subjectieve beeldvorming in allerlei sociale netwerken waarvan men deel uitmaakt zijn belangrijker. Ook persoonlijke indrukken en sfeer zijn belangrijk.

In de interviews merken schoolleiders verder op dat ouderbetrokkenheid bij het onderwijs van groot belang is. Die betrokkenheid kan op twee manieren tot uitdrukking komen: enerzijds in het verrichten van allerlei hand- en spandiensten en anderzijds in een meer beleidsmatige betrokkenheid. De betrokkenheid bij school in de vorm van alledaagse hulp en ondersteuning is doorgaans groot en zeer waardevol. Meer beleidsmatige betrokkenheid is doorgaans beperkter. Betrokkenheid varieert echter van school tot school: scholen met een specifieke identiteit kennen doorgaans een grotere betrokkenheid. De invloed die ze vervolgens uitoefenen is beperkt, ook omdat het onderwijsproces zelf een proces is dat door professionals wordt uitgevoerd. Desondanks is het wel belangrijk om oog te hebben voor de (opvoedkundige) ervaringen van ouders, die immers hun kind door en door kennen. De invloed die ouders via de MR uitoefenen is volgens hen moeilijk te peilen. Veel raden worstelen ook met hun rol, terwijl de MR, zeker ten opzichte van bijvoorbeeld leerkrachten, een grote informatievoorsprong hebben. In de praktijk wordt vooral de MR geïnformeerd. Doorgaans is de verstandhouding met de MR wel goed. Het contact tussen de MR en de achterban is ook iets dat aandacht behoeft, omdat de communicatie met ouders lastig is.

5.3.6 Doorwerking inspectiegegevens op invloed van ouders en oudergeleding in de MR op onderwijskwaliteit

Uit de survey blijkt dat ouders gemiddeld de kwaliteit van de basisschool van hun kind hoog inschatten. De kwaliteit van de school wordt dan vooral geïnterpreteerd in termen van sfeer. Daarna wordt vooral gelet op de kwaliteit van de leerkrachten en het onderwijs in de klas. Huisvesting maar computers in de klas scoren lager, maar spelen nog op de achtergrond toch een rol. Nader onderzoek laat echter wel een aantal interessante nuanceringen zien. Opvallend detail is dat kerkelijke ouders de kwaliteit van hun school gemiddeld genomen significant hoger beoordelen dan niet kerkelijke ouders. Verder blijkt dat naarmate de betrokkenheid van ouders toeneemt, de kwaliteitsbeoordeling voor hun school juist afneemt. Daarnaast is een frequenter bezoek aan de website van de Inspectie van het Onderwijs gerelateerd aan een lagere beoordeling van de kwaliteit door ouders. Ouders die de website bezoeken worden dus kritischer over de kwaliteit van de basisschool.

Spelen ouders volgens zichzelf een rol in dit verbeterproces? Ouders percipiëren hun feitelijke invloed op de kwaliteit van basisscholen als laag. Zij schatten de invloed van teamleden, directie en schoolbestuur aanzienlijk hoger in. De vraag is echter of deze ouders ook meer invloed wensen. Dat is inderdaad het geval maar die wens is niet echt substantieel. Overigens hangt de wens om meer invloed uit te oefenen wel samen met een frequenter bezoek aan de website van de Inspectie van het onderwijs.

Ouders kunnen natuurlijk ook via de (G)MR invloed uitoefenen op het beleid. Hoe kijken de leden van de MR daar zelf tegenaan? Uit de interviews blijkt dat de gepercipieerde invloed van ouders in de (G)MR gering is. De leden van de (G)MR zijn in hoge mate afhankelijk van de informatie die ze krijgen aangereikt. De GMR lijkt weinig gebruikt te maken van haar informatierecht. Daarnaast maakt de (G)MR doorgaans te weinig gebruik maakt van het recht op ongevraagd advies. De verhoudingen tussen (G)MR en het bovenscholse management zijn doorgaans goed. Dat laatste kan kritische discussies in de weg staan, uit vrees om de goede verhoudingen op het spel te zetten. Respondenten ervaren een informatieafstand tussen ouders en personeel. Leerkrachten hebben een grote informatievoorsprong op ouders. Daarnaast is naar voren gebracht dat de (G)MR doorgaans laat bij processen wordt betrokken, waarbij soms het gevoel van 'nakaarten' overheerst. Ouders in de (G)MR associëren kwaliteit met goed onderwijs, waarbij ook de sociale component van kinderen een belangrijke rol speelt. Inspectiebevindingen en kwaliteit worden doorgaans niet als aparte thema's besproken door de (G)MR. Dat betekent niet dat ze niet besproken worden. Onderwijskwaliteit en inspectienormen worden eerder meegenomen in relatie tot de discussie over concrete beleidsvoornemens en beleidsdocumenten, zoals het jaarplan, het formatieplan en de schoolgids. Voor de buitenwereld is het niet altijd duidelijk waar de GMR zich mee bezighoudt. Een probleem bij het functioneren van de GMR is vaak de relatie met de achterban. De communicatie daartussen kan beter. Nu verloopt die voornamelijk via nieuwsbrieven en het uitbrengen van een jaarverslag.

5.3.7 Gedeelde betekenisverlening en 'educational governance'

'Educational governance' gaat uit van de idee dat de zorg voor de kwaliteit en prestaties van een school niet alleen maar zaak van de school is van het verantwoordelijke ministerie. Ook andere belanghebbende partijen spelen daarin een rol. In dit deelonderzoek hebben we met name ook gekeken naar de rol die ouders daarin spelen, naast het bovenscholse management, de schoolleiders en de (G)MR. Heel in het bijzonder hebben we ook gekeken naar de rol van de inspectie daarin en het openbaar maken van kwaliteitsinformatie door de inspectie via het internet. De idee daarachter is dat deze openbaarmaking bijdraagt aan een betere informatiepositie van ouders en hun vertegenwoordiging in de (G)MR in hun keuzegedrag en in het volgen van de school, terwijl ook de scholen zelf geprikkeld worden om kritischer te zijn ten aanzien van hun eigen functioneren. De vraag is of de bij het primaire onderwijs betrokken partijen dit beeld ook met elkaar delen. Vandaar dat de notie van 'fit' in dit onderzoek centraal staat: is er een gedeeld beeld tussen de betrokken partijen ten aanzien van de rol die kwaliteitsinformatie speelt in het verbeteren van de kwaliteit en prestaties van een basisschool? Deze vraag staat

echter niet op zichzelf maar hangt ook samen bredere opvattingen over de rol en functie van de inspectie en de rol van kwaliteit.

Wanneer we kijken naar de oordelen die betrokken partijen geven over de rol van kwaliteit en kwaliteitsbeleid dan zien we dat ouders, oudergeleding in de MR, het bovenschoolse management en de schoolleiding kwaliteit belangrijk vinden. Ook al staat kwaliteit bovenaan, vooral ouders, de oudergeleding in de (G)MR en schoolleiding benadrukken echter dat kwaliteit meer is dan alleen maar harde opbrengsten in termen van de prestaties die geleverd worden in termen van rekenen en taal. Kwaliteit verwijst name voor ouders ook naar sfeer en de kwaliteit van de leerkrachten, terwijl schoolleiders wel benadrukken dat kwaliteitsverbetering staat en valt met de betrokkenheid en bereid van mensen om hieraan te werken. Grosso modo kunnen we echter stellen dat er sprake is van een 'fit'.

Geldt dit ook voor de rol die de betrokken partijen toekennen aan de inspectie. Ook daar zien we dat op hoofdlijnen geconstateerd kan worden dat de rol van inspectie als kwaliteitsbewaker onomstreden is. Het bestaan van de inspectie zorgt ervoor dat een vinger aan de pols wordt gehouden, waardoor er sprake is van een stimulans tot kwaliteitsverbetering. Daarbij wordt voornamelijk vanuit het bovenschoolse management gesteld dat die rol nog beter opgepakt zou kunnen worden gepakt als meer gebruik zou kunnen worden gemaakt van de kennis, ervaring en expertise van de inspectie. Hierdoor zou in het bijzonder een groter beroep kunnen worden gedaan op de klankbordfunctie van de inspectie. Van de betrokken partijen zijn ouders wellicht iets meer terughoudend over de rol van de inspectie, omdat ze inspectie toch primair van belang achten voor het functioneren van de school en veel minder belangrijk achter voor henzelf. Wordt die mening ook gedragen door de het bovenschoolse management en de schoolleiding? Ook daar zien we dat beide partijen stellen dat de inspectie redelijk veel invloed heeft op het te voeren kwaliteitsbeleid. Die invloed komt dan met name tot uitdrukking in het informeren van de inspectie dan wel geadviseerd worden door de inspectie. De inspectie heeft echter zelden een beslissende stem. Beslissende invloed wordt toch vooral uitgeoefend door het bovenschoolse management, althans dat vindt het management zelf. Ook de schoolleiders kennen aan het bovenschoolse management meer beslissende invloed. Ook hier kunnen we grosso modo stellen dat er sprake is van een 'fit' ten aanzien van de rol die de inspectie inneemt in het kwaliteitsbeleid van de school.

Eerder hebben we gesteld dat openbaarmaking van kwaliteitsgegevens door de inspectie een belangrijke rol speelt in het beleid door het ministerie van OCW wordt gevoerd. Openbaarmaking wordt gezien als een manier om verantwoording af te leggen naar de samenleving, wordt gezien als een prikkel tot kwaliteitsverbetering en wordt gezien als een manier om de informatiepositie van ouders te verbeteren, bijvoorbeeld met het oog op het kiezen van een school. Welke rol vervult dat openbaarmakingsproces feitelijk? Welke rol speelt het internet in dat openbaarmakingsproces maar ook in het keuzeprocess van ouders? Ook hier zien we dat de betrokken partijen op hoofdlijnen een gedeeld beeld hebben. Openbaarmaking als zodanig staat echter niet ter discussie. Het wordt gezien als een vorm van verantwoording afleggen naar de samenleving. En dat geldt dan met

name voor de scholen. In dit verantwoordingsproces worden echter twee interessante nuancerings aangebracht. Van de ene kant wordt opgemerkt dat openbaarmaking niet moet uitmonden in een afrekenmechanisme, terwijl van de andere kant er in het verantwoordingsproces meer ruimte moet zijn voor scholen die excellente prestaties realiseren.

De betekenis die openbaarmaking heeft voor ouders in de mate waarin zijn op grond van de aangereikte informatie een oordeel kunnen vellen over de kwaliteit van de school is echter beperkt. Dat is niet alleen het beeld dat het bovenschoolse management en de schoolleiding hebben maar de ouders zelf onderstrepen dit beeld eveneens. Ons onderzoek laat zien dat andere bronnen veel belangrijker zijn in dit proces van oordeelsvorming. Daarbij kunnen we vooral denken aan de informatie die door de school zelf wordt verstrekt, zowel in papieren als digitale vorm (website en e-mails), terwijl ook de informatie die door de eigen kinderen naar voren wordt gebracht, belangrijker is. Daarbij gaat het dan vooral ook de informatie die zelf door de school wordt versterkt. Dat beeld wordt ook nog eens bevestigd daar waar het gaat om het gebruik van deze informatie in het bepalen van de schoolkeuze. Pragmatische redenen spelen hierin vaak een belangrijke rol, zoals afstand. Zowel ouders, bovenschoolse management als schoolleiding laten zien dat andere informatiebronnen veel belangrijker zijn dan de informatie die kan worden ontsloten via de website van de onderwijsinspectie. Ook hier zien we dat er sprake is van een 'fit' tussen de betrokken partijen. Die 'fit' bestaat er uit dat de toegevoegde waarde van openbaarmaking van inspectiegegevens voor met name ouders beperkt is. Dit relativeert dus wel een belangrijke veronderstelling in de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het openbaar maken van kwaliteitsgegevens door de inspectie.

Hoe staat het met de 'ouderbetrokkenheid' bij school? En uit die ouderbetrokkenheid zich ook in daadwerkelijke invloed? Immers 'ouderbetrokkenheid' is essentieel voor de idee van 'educational governance' omdat de positie van de andere betrokkenen van oudsher beter geborgd is. Dat geldt natuurlijk voor de bovenschoolse management en de schoolleiding, vanuit hun specifieke taak en verantwoordelijkheid maar dat geldt natuurlijk ook voor de leerkrachten die natuurlijk invloed kunnen uitoefenen op grond van hun professionaliteit. Vandaar dat ouders in dit perspectief een relatief 'zwak belang' vertegenwoordigen. Ook hier zien we dat de betrokken partijen een gedeeld beeld hebben over die betrokkenheid van ouders. Er is dus sprake van een 'fit'. Hoe ziet die 'fit' er dan uit? De beleidsmatige invloed die ouders en hun vertegenwoordiging in de MR spelen is beperkt. Voor ouders geldt dat hun betrokkenheid zich vooral uit in allerlei concrete, meer ondersteunende hand- en spandiensten. Hun oriëntatie is vooral gericht op het eigen kind en op de klas waarin het kind zich bevindt. Deze betrokkenheid is ook groot. Beleidsmatige betrokkenheid, die ook een sterke oriëntatie op de school veronderstelt, is geringer. Ook het bovenschoolse management en de schoolleiding ervaren dit zo, ook al stellen ze dat ouderbetrokkenheid wel belangrijk is. Daarbij wordt ook die betrokkenheid vooral gedefinieerd in termen van de rol die ouders vervullen als de opvoeder van hun kind. De betrokkenheid van de ouder als ervaringsdeskundige zou bijvoorbeeld versterkt kunnen worden. Als er dan al meer beleidsmatige betrokkenheid is, dan zou die vooral tot uitdrukking moeten komen in de functioneren van de oudergeleding van de (G)MR. Maar ook hier zien dat ouders die meer beleidsmatige betrokkenheid moeilijk

gestalte kunnen geven. Dit ligt vooral aan het feit dat ouders vooral op informatieachterstand staan, zeker in vergelijking tot leerkrachten. Hierdoor worden ze vaak ook te laat betrokken en is hun betrokkenheid vooral passief en reagerend. Ook hier geldt dat de betrokkenheid van ouders maar ook de MR zich vooral uit in termen van geïnformeerd worden dan wel geraadpleegd worden.

Het geheel overziende kunnen we volgende constateren. Over de hele linie gesproken kunnen we constateren dat de betrokken partijen op hoofdlijnen een gedeeld beeld hebben over de doorwerking die openbaarmaking van kwaliteitsgegevens door de inspectie via het internet heeft in het kwaliteitsbeleid van basisscholen en hoe het doorwerkt in de betrokkenheid van ouders. Daarbij moet worden aangetekend dat die openbaarmaking niet op zichzelf staat en ingebed in een breder toezichts- en kwaliteitsbeleid. Over dat beleid, de rol die de inspectie daarin speelt en over de maatschappelijke betekenis van openbaar making is men het eens. Daarmee wordt eigenlijk ook het bestaande beleid bevestigd. Men is het echter ook eens over met name de rol die het internet daarin kan vervullen, maar relativeerde de feitelijke toegevoegde waarde ervan in termen van bruikbaarheid. En dan richt die relatief beperkte bruikbaarheid zich met name op de bruikbaarheid van de informatie die via de website van de onderwijsinspectie wordt ontsloten. Het blijkt dat andere bronnen nog steeds belangrijker zijn in het vellen van oordeel door ouders over de kwaliteit van een school dan wel in het verzamelen van informatie met het oog op het doen van een keuze voor een bepaalde school. Dit betekent dat in het bestaande beleid hier meer rekening zouden moeten worden gehouden en dat meer aansluiting zou moeten worden gezocht bij bronnen die er wel toe doen, zoals de website van scholen zelf. Kortom, het is belangrijk om de informatievoorziening over de kwaliteit van een school ten behoeve van ouders, veel nadrukkelijker te koppelen aan het feitelijke informatiezoekgedrag van ouders. In het bestaande beleid wordt daarmee nog onvoldoende rekening gehouden.

Ook zien we dat er sprake is van een gedeeld beeld tussen de betrokken partijen over de feitelijke betrokkenheid van ouders, maar dit gedeelde beeld heeft wel gevolgen voor de mate waarin het onderwijsbeleid gestalte kan worden gegeven aan het creëren van 'partnerships' die er wel toe doen. Partnerships in termen van ouders die hand en spandiensten leveren, lijken wel van de grond te komen, temeer daar sterk uitgaan van het kind en de klas en de ervaring die ouders dan kunnen inbrengen. Dat geldt echter minder voor de condities waaronder meer beleidsmatige partnerships kunnen ontstaan. Die condities lijken niet optimaal. Dit komt vooral tot uitdrukking in het vooral informeren van de oudergeleding in plaats van het vroegtijdig en actief betrekken van de oudergeleding, hetgeen vaak leidt tot informatie-achterstand. Ook hier ligt een interessante beleidsmatige uitdaging.

6 CONCLUSIE EN AFSLUITING

Adriaan Hofman, Bram Steijn en Roelande Hofman

6.1. Inleiding

We zullen afsluitend de essentie van het door ons uitgevoerde onderzoek nogmaals formuleren. De leidende hypothese van de onderzoekslijn Educational governance is ontleend aan de organisatie- en bestuurskunde en baseert zich op de 'best fit' benadering. Deze benadering komt er in essentie op neer dat naarmate een organisatie een betere externe en interne fit heeft, deze organisatie ook betere prestaties zal leveren. Externe fit betreft de mate van afstemming tussen de eisen van de omgeving en datgene wat de organisatie doet, interne fit betreft de mate waarin de verschillende onderdelen van de interne organisatie (bijv. de visie en beleidsdoelen van het lokaal en bestuursbeleid, het personeelsbeleid c.q. HRM beleid en het ouderbeleid) van scholen op elkaar zijn afgestemd.

De best fit benadering zet zich uitdrukkelijk af tegen de 'best practices' of universalistische benadering, waarbij ervan uitgegaan wordt dat organisatiepraktijken die in de ene context zullen werken dat automatisch ook in een andere context zullen doen. Een speciale vorm van fit, die ook in het onderzoek is betrokken, is ontleend aan de organisatiepsychologische literatuur, en betreft het idee dat werknemers optimaal presteren indien de correspondentie (fit) tussen hun (persoonlijke) eigenschappen, behoeften, capaciteiten en datgene wat de organisatie hen biedt, sterker overeenkomt. Deze gedachte staat in de literatuur bekend als de person-environment-fit benadering. De hypothesen die centraal staan in het onderzoek kunnen – op basis van de hierboven omschreven leidende gedachte – worden gereduceerd tot de stelling dat in succesvolle gemeenten, besturen en scholen een hogere mate van fit aanwezig is tussen: a) de visies/verwachtingen van de verschillende groeperingen/actoren (zoals besturen, schoolleiders, leerkrachten, inspectie, ouders) en b) de doelen en de feitelijke implementatie van beleid. De mate van succes wordt afgemeten aan zowel de kwaliteit van de school als ook de leerlingopbrengsten. In de deelonderzoeken is tevens nagegaan onder welke voorwaarden een dergelijke *fit* tot stand komt.

Het onderzoeksmodel (zie ook figuur 1.1) veronderstelt dat de uiteindelijke prestaties van scholen afhankelijk zijn van 1) verschillende activiteiten (zoals de specifieke lokaal educatieve agenda, het kwaliteits- of HRM-beleid of de ouderparticipatie) die door 2) specifieke actoren (bestuur, school, gemeente, ouders, maar ook de inspectie) worden ondernomen. Bovendien geldt dat de schoolprestaties beter zullen zijn naarmate 3) de door de actoren ondernomen activiteiten beter op elkaar zijn afgestemd en 4) de ondernomen activiteiten beter zijn afgestemd op de omgeving waarin de organisatie is afgestemd. De rollen van de verschillende actoren komen in de deelprojecten expliciet aan de orde.

De informatie waarop de onderzoeken zijn gebaseerd zijn aan de ene kant verzameld met twee monitoren (in 2010 onder gemeenten, besturen en scholen, en in 2012 onder besturen en scholen) en aan de andere kant met een uitgebreide dieptestudie. Daarbij wordt meer kwantitatieve en kwalitatieve informatie gecombineerd. Ondanks het feit dat dit design dus op meerdere meetmomenten is gebaseerd, willen we benadrukken dat we voorzichtig moeten zijn met het doen van causaliteitsuitspraken. De onderzochte periode is daarvoor simpelweg te kort. Daar waar we gegevens van meerdere metingen koppelen aan leerlingdata is bovendien vaak sprake van te geringe celvulling om betrouwbare uitspraken te kunnen doen.

De vier deelonderzoeken hebben elk hun eigen focus. In het eerste project staan schoolbesturen, het kwaliteitsbeleid en het effect daarvan op onderwijsopbrengsten centraal. De nadruk ligt daarbij op interne fit. De projecten drie (naar de LEA) en vier (naar ouderbetrokkenheid en de rol van de inspectie) kunnen gezien worden als verdiepende studies naar aspecten van het kwaliteitsbeleid in relatie tot de omgeving van de school (de nadruk ligt daarmee op externe fit). In het tweede project (over HRM) ligt de nadruk daarentegen weer op de interne fit. Hier staat het effect van HRM-beleid (in termen van werving, opleiding, mobiliteit, e.d.) op organisatieprestaties (zoals motivatie en verloop van het personeel) en op onderwijsopbrengsten centraal. We laten de belangrijkste uitkomsten in het vervolg de revue passeren en zullen tenslotte enkele dwarsverbanden en implicaties voor beleid en praktijk trachten te duiden.

6.2 Belangrijkste uitkomsten

Schoolbesturen

Het onderzoek onder schoolbesturen (deelproject 1) wijst uit dat *naast* de leerlinginstroom tevens de focus die het bestuur legt op goed bestuur, op kwaliteit en op samenwerking en fit een rol spelen in het behalen van goede onderwijsopbrengsten. In 2010 bleken scholen met *een responsief bestuur*, dat wil zeggen een bestuur dat zich regelmatig op de hoogte stelt van opvattingen van ouders (en leerlingen) over het functioneren van de school, en omgevingssignalen (zoals klachten) gebruikt om het onderwijs te optimaliseren, hogere onderwijsopbrengsten te behalen. Scholen met een bovenschools management vallen vaker onder meerpitters (besturen met meer dan 1 school) en deze behalen hogere onderwijsopbrengsten dan eenpitters. In 2012 hebben scholen hogere onderwijsopbrengsten wanneer hun bestuur vergevorderd is met de verantwoording op basis van de *Code Goed Bestuur*; ook dit is vaker het geval bij meerpitters. Verder blijken besturen die opereren als lerende organisatie en besturen die relatief vaak werken met de PDCA-cyclus in 2012 de hoogste onderwijsopbrengsten.

Er kan verder worden vastgesteld dat sprake is van een hoge mate van interne fit tussen bestuur en school over de prioriteit die beide aan kwaliteit van de school geven. De mate van overeenstemming (fit) tussen bestuur en docenten op dit punt is lager. Tegelijkertijd blijkt het bestaan van deze overeenstemming belangrijk: in 2010 en in 2012 hebben besturen die het kwaliteitsbeleid gezamenlijk met de diverse geledingen in de school ontwikkelen en waar de school een belangrijke stem heeft in

de wijze waarop kwaliteitsbeleid gestalte krijgt, de hoogste onderwijsopbrengsten. In 2012 is er bovendien sprake van een sterk positieve relatie van de interactievorm die besturen hanteren bij het kwaliteitsbeleid. Deze samenhang is vergelijkbaar met de uitkomsten van 2010: ook daar hadden besturen die samen met groeperingen in de school (zoals bovenschools management, directie, leerkrachten en ouders) het kwaliteitsbeleid ontwikkelen, scholen met hogere gemiddelde Cito-scores.

Deze uitkomsten wijzen op een verband tussen de aanwezigheid van (interne) fit tussen de belanghebbenden binnen de school over het te voeren kwaliteitsbeleid en hogere onderwijsopbrengsten. Dit is in lijn met uitkomsten van overzichtsstudies naar effectief opererende scholen (Muijs & Reynolds, 2010), waarin wordt gesproken van een 'learning community': de gerichtheid en samenwerking van de teamleden met als doel de voortdurende verbetering van het onderwijs (vgl. de door ons gebruikte begrippen: lerende organisatie, evaluatiegerichtheid, samenwerking/fit en ten slotte de toepassing van de PDCA-cyclus). Interessant is dat onderzoek tevens laat zien dat verbetering van zeer zwakke scholen in moeilijke omstandigheden mogelijk is door toepassing van aspecten van kwaliteitsbeleid zoals die in ons besturenonderzoek zijn vastgesteld (vgl. ook Essink, 2007). Dit sluit ook aan op een conclusie van de Onderwijsraad (2008) waarin wordt gewezen op het belang van een bestuur dat cyclisch evalueert. Vergelijkbare uitkomsten werden ook gevonden in een dissertatie-onderzoek naar sturing en leiderschap (Ten Bruggencate, 2009) waarin werd geconcludeerd dat een ontwikkelingsgerichte schoolcultuur (lerende organisatie, nadruk op samenwerking, professionalisering, vernieuwing) leidt tot betere schoolprestaties.

De focus op *samenwerking en fit* vormt een kernelement in het onderzoek. Er is daarom getracht om inzicht te krijgen in de wijze waarop beslissingen worden genomen en bestuurs- en schoolbeleid tot stand komen. In dit kader is de overlegstructuur – zowel formeel als informeel – van belang, waarbij in het bijzonder de bevoegdheid van de schoolleider ten opzichte van de bestuurder van belang zijn. Denken bestuur en schoolleider bijvoorbeeld hetzelfde over de rol van de schoolleider? Tevens is besproken wat de belangrijkste meerwaarde is van samenwerking.

De meest voorkomende overlegstructuur voor de relatie tussen schoolbestuur en school is een plenair overleg waarbij de voorzitter/algemeen directeur van het schoolbestuur maandelijks vergadert met alle schoolleiders. Daarnaast is er formeel vastgelegd individueel overleg tussen voorzitter/algemeen directeur van het bestuur en de schoolleider van een school en is voorts sprake van werkgroepen, waarin diverse schoolleiders binnen een schoolbestuur met elkaar samenkomen om beleid voor te bereiden dat in de plenaire vergaderingen wordt besproken. Dit type overlegstructuur vormt de verklaring van het feit dat 50% van de scholen die in de dieptestudie zijn onderzocht de hoeveelheid invloed van de schoolleiding op beslissingen van het bestuur bestempelt als 'veel'. Van de bestuurders komt zelfs driekwart tot dit oordeel. Vooral laatstgenoemde bevinding is opvallend, aangezien dit percentage ruim hoger ligt dan dat van de totale groep besturen in de monitor. De besturen die aan de dieptestudie hebben deelgenomen zijn blijkbaar in het algemeen voorlopers. Er is bij hen sprake van een goede fit in kwaliteitsbeleid tussen bestuur

en schoolleiders; men werkt samen in een lerende organisatie met nadruk op regelmatig evalueren van de kwaliteit van de organisatie en de onderwijsopbrengsten. Aandacht voor de professionele ontwikkeling van het personeel staat in deze besturen en scholen centraal. In die zin passen deze voorlopers goed bij de doelen van het Bestuursakkoord (2012) waarin een hoogwaardig bestuursbeleid onderdeel is van goed werkgeverschap en een voorwaarde voor de ontplooiing van leerkrachten tijdens hun loopbaan. De voorlopende besturen lijken daarmee al ver gevorderd op de weg naar een optimale samenwerking van alle actoren die verantwoordelijk zijn voor het realiseren van de beleidsdoelen.

In het besturenonderzoek hebben we ons eveneens de vraag gesteld of besturen die hoog scoren op meerdere indicatoren van de door ons onderscheiden theoretische perspectieven, extra hoge onderwijsopbrengsten realiseren. In 2010 zijn daartoe drie bestuurstypen geconstrueerd: I: het 'weinig op kwaliteit en evaluatiegerichte modale goed bestuur', II: het 'goede op kwaliteit en evaluatie gerichte bestuur' met een hoge mate van interne fit en III: het 'evaluatiegerichte maar modale goed bestuur'. Vanuit de 'fit theorie' was onze verwachting dat scholen die vallen onder het tweede bestuurstype de hoogste onderwijsopbrengsten zullen realiseren. Deze verwachting werd echter niet bevestigd, waarbij wel moet worden opgemerkt dat voor deze analyse slechts een beperkt deel van de besturen beschikbaar was.

Ouders

In het onderzoek onder ouders (deelproject 4) stond ten eerste de vraag centraal naar de wijze waarop de kwaliteitsinformatie die de Inspectie van het Onderwijs op het internet openbaar maakt, 'doorwerkt' in het kwaliteitsbeleid van basisscholen en het bovenschoolse management; en ten tweede de mate waarin deze openbare inspectiegegevens mogelijk van invloed zijn op de betrokkenheid van ouders en hun keuze voor een basisschool van hun kinderen. De focus is dus gericht op de rol van de ouders. Daarnaast is ook gekeken naar de rol van de inspectie en het openbaar maken van kwaliteitsinformatie via het internet door de inspectie.

De beleidstheorie achter deze openbaarmaking is dat deze bijdraagt aan een betere informatiepositie van ouders en hun vertegenwoordiging in de (G)MR. Ook wordt verondersteld dat deze invloed heeft op hun keuzegedrag en op de mate waarin zij de school (kritisch) volgen, terwijl ook de scholen zelf geprikkeld worden om kritischer te zijn ten aanzien van hun eigen functioneren. De vraag is of de bij het primaire onderwijs betrokken partijen dit beeld ook delen. Vandaar dat ook in dit onderzoek de notie van 'fit' centraal stond: is er een gedeeld beeld tussen de betrokken partijen over de rol die kwaliteitsinformatie speelt in het verbeteren van de kwaliteit en prestaties van een basisschool? Indien we de oordelen bezien die betrokken partijen geven over de rol van kwaliteit en kwaliteitsbeleid dan kunnen we stellen dat ouders, oudergeleding in de MR, het bovenschoolse management en de schoolleiding kwaliteit inderdaad belangrijk vinden. Maar: ook al staat kwaliteit bovenaan, met name ouders, de oudergeleding in de (G)MR en schoolleiding benadrukken tevens dat kwaliteit meer is dan alleen maar harde opbrengsten in termen van de prestaties met betrekking tot rekenen en taal. Kwaliteit verwijst name voor ouders ook naar sfeer en de kwaliteit van de leerkrachten, terwijl schoolleiders

benadrukken dat kwaliteitsverbetering staat en valt met de betrokkenheid en bereidheid van mensen om hieraan te werken. Grosso modo kunnen we echter stellen dat er sprake is van een 'fit': de betrokken partijen denken over dit onderwerp min of meer gelijk.

Geldt dit ook voor de rol die de betrokken partijen toekennen aan de inspectie? Ook daar zien we dat op hoofdlijnen geconstateerd kan worden dat de rol van de inspectie als kwaliteitsbewaker onomstreden is. Het bestaan van de inspectie zorgt er in de ogen van betrokkenen voor dat een vinger aan de pols wordt gehouden, waardoor er sprake is van een stimulans tot kwaliteitsverbetering. Daarbij wordt met name vanuit het bovenscholse management gesteld dat die rol nog beter opgepakt zou kunnen worden als meer gebruik zou kunnen worden gemaakt van de kennis, ervaring en expertise van de inspectie. Hierdoor zou met name een groter beroep kunnen worden gedaan op de klankbordfunctie van de inspectie. Van de betrokken partijen zijn ouders wellicht iets meer terughoudend over de rol van de inspectie, omdat ze inspectie toch primair van belang achten voor het functioneren van de school en veel minder belangrijk achten voor henzelf.

De betekenis die openbaarmaking heeft voor ouders in de mate waarin zij op grond van de aangereikte informatie een oordeel kunnen vellen over de kwaliteit van de school is echter beperkt. Dat is niet alleen het beeld dat het bovenscholse management en de schoolleiding hebben maar de ouders zelf onderstrepen dit beeld eveneens. Ons onderzoek laat zien dat andere bronnen veel belangrijker zijn in dit proces van oordeelsvorming. Daarbij kunnen we vooral denken aan de informatie die door de school zelf wordt verstrekt, zowel in papieren als digitale vorm (website en e-mails), terwijl ook de informatie die door de eigen kinderen naar voren wordt gebracht, belangrijker is. Dat beeld wordt ook nog eens bevestigd daar waar het gaat om het gebruik van deze informatie in het bepalen van de schoolkeuze. Pragmatische redenen spelen hierin vaak een belangrijke rol, zoals de afstand van huis naar school. Zowel de antwoorden van ouders, bovenscholse management als schoolleiding laten zien dat andere informatiebronnen veel belangrijker zijn dan de informatie die kan worden ontsloten via de website van de onderwijsinspectie. Ook hier zien we dat er sprake is van een 'fit' tussen de betrokken partijen. Die 'fit' bestaat er in dit geval dan uit dat in de ogen van betrokkenen de toegevoegde waarde van openbaarmaking van inspectiegegevens voor met name ouders beperkt is.

Ouderbetrokkenheid is essentieel voor de idee van 'educational governance' omdat de positie van de andere betrokkenen van oudsher beter geborgd is. Dat geldt voor het bovenscholse management en de schoolleiding, vanuit hun specifieke taak en verantwoordelijkheid maar het geldt natuurlijk ook voor de leerkrachten die invloed kunnen uitoefenen op grond van hun professionaliteit. Vandaar dat ouders in dit perspectief een relatief 'zwak belang' vertegenwoordigen. Ook hier zien we dat de betrokken partijen een gedeeld beeld hebben over die betrokkenheid van ouders. Er is dus opnieuw sprake van een 'fit'. Men is het er over eens dat de beleidsmatige invloed die ouders en hun vertegenwoordiging in de MR spelen beperkt is. Voor ouders geldt dat hun betrokkenheid zich vooral uit in allerlei concrete, meer ondersteunende hand- en spandiensten. Hun oriëntatie is vooral gericht op het eigen kind en op de klas waarin dit kind zich bevindt. Deze betrokkenheid is daarom groot.

Beleidsmatige betrokkenheid, die ook een sterke oriëntatie op de school veronderstelt, is geringer. Ook het bovenscholse management en de schoolleiding ervaren dit zo, ook al stellen ze dat ouderbetrokkenheid wel belangrijk is. Daarbij wordt die betrokkenheid vooral gedefinieerd in termen van de rol die ouders vervullen als de opvoeder van hun kind. De betrokkenheid van de ouder als ervaringsdeskundige zou bijvoorbeeld versterkt kunnen worden. Als al er dan al meer beleidsmatige betrokkenheid is, dan zou die vooral tot uitdrukking moeten komen in de functioneren van de oudergeleding van de (G)MR. Maar ook hier zien we dat ouders die meer beleidsmatige betrokkenheid moeilijk gestalte kunnen geven. Dit ligt vooral aan het feit dat ouders op informatieachterstand staan, zeker in vergelijking tot leerkrachten. Hierdoor worden ze vaak te laat betrokken en is hun betrokkenheid vooral passief en reagerend.

Het lokale onderwijsbeleid

In het onderzoek naar het lokale onderwijsbeleid (deelproject 3) observeren we een fit tussen besturen en scholen wat betreft de vormgeving en beoordeling van het karakter van de LEA. Deze fit komt met name naar voren in de beoordeling van de gerichtheid van het LEA-beleid van de gemeente. Men vindt dat de focus ligt op kwaliteitsverbetering, facilitering, controle en communicatie. Omtrent de interactievormen inzake het LEA-beleid wordt duidelijk dat de gemeente in de ogen van de besturen nog steeds het meest voornamelijk beslissingsorgaan is, maar ook schoolbesturen en bovenscholse management hakken steeds vaker knopen door. Coproductie van het LEA-beleid wordt belangrijk gevonden en de rol van de buitenscholse opvang is hierin de laatste jaren noemenswaardig vergroot. De directie heeft ten opzichte van 2010 een meer proactieve rol bewerkstelligd in de LEA. Zij vertolkt meer een adviseursfunctie dan voorheen. Op het gebied van de betrokkenheid bij het kwaliteitsbeleid en bestuursbeslissingen, komen besturen en scholen zowel in 2010 als in 2012 tot het oordeel dat de rol en invloed van de gemeente gering is. Al met al mag worden gesteld dat er een redelijke mate van “fit” zichtbaar is in de manier waarop de huidige staat van de Lokale Educatieve Agenda wordt beoordeeld naar vormgeving, focus, invloed en besluitvorming door besturen en scholen.

Zowel schoolbesturen als schoolleiders zijn overtuigd van de toegevoegde waarde van samenwerking in een netwerk van organisaties in kader van de Lokale Educatieve Agenda. De samenwerking in netwerken en de mate van afstemming op beleidsterreinen is toegenomen, waarbij de relaties tussen gemeenten en betrokken partijen directer, intensiever, maar ook veelzijdiger zijn geworden. De respondenten in de dieptestudie zijn overwegend positief over deze ontwikkeling, met name over de intensievere samenwerking tussen scholen in de lokale omgeving, en van scholen met overige betrokken organisaties. De meerwaarde zit volgens hen in schaal- en praktische voordelen en gevoel van saamhorigheid, maar vooral het delen van kennis, specialisme en ervaring wordt sterk benadrukt.

De aanwezige thematiek op de LEA is in de ogen van de respondenten veranderd. Waar voorheen onderwerpen als segregatie/integratie en ouderbetrokkenheid centrale thema's waren, zijn tegenwoordig de voor- en vroegschoolse educatie (VVE), taal- en rekenbeleid en het passend onderwijs de meest prominente

onderwerpen. De Brede School is volgens de respondenten ook nog steeds een voornaam LEA-thema. Het meest frequente contact in kader van de LEA hebben scholen met de kinderopvang en de buitenschoolse opvang. Echter, men vormt bijvoorbeeld (vaak in het kader van de Brede school) ook een netwerk met actoren als de onderwijsbegeleidingsdienst, de wijkagent, sport- en muziekverenigingen, bibliotheken, hogescholen, en – in specifieke gevallen – kerkelijke organisaties.

De besturen en scholen in de dieptestudie stellen dat de gemeente nog steeds de meest beslissende rol heeft in de beleidsvaststelling van de LEA. Verder hechten zij veel waarde aan coproductie van het LEA-beleid, waarin zij een relatief grote rol zien weggelegd voor de buitenschoolse opvang. De directies hebben met betrekking tot de vaststelling van de LEA een adviserende, dan wel passieve rol. Over het karakter van de LEA oordelen respondenten in de dieptestudie gematigd tot redelijk positief.

De samenwerking met de gemeente ervaren de schoolbestuurders en schoolleiders in deze dieptestudie als overwegend prettig en waardevol. Zij verbinden er echter wel voorwaarden aan, zoals beleidscontinuïteit, goede communicatie, transparantie, bestuurlijke daadkracht, toereikende competentie van ambtenaren en wethouders met prioriteiten in het onderwijs. In de kleine(re) gemeenten zijn de twee laatstgenoemde voorwaarden volgens de respondenten niet altijd vanzelfsprekend. Daarnaast wordt als knelpunt benoemd dat (vooral grote) besturen met meerdere gemeenten in overleg moeten, wiens prioriteiten niet altijd overeen komen.

Human resource management

Educational governance is breed opgevat met als uiteindelijk doel het optimaal functioneren van scholen en optimale opbrengsten bij leerlingen. Human resource management (HRM) kan hieraan bijdragen. Het deelonderzoek (project 2) laat zien dat het er op basisscholen niet zo zeer toe doet wat de schoolleider zegt toe te passen aan HRM praktijken (zoals opleiding, beoordeling, mogelijkheden voor interne mobiliteit), maar dat het doorslaggevend is hoe leerkrachten het HRM beleid *ervaren*. Als de leerkrachten een grote mate van consistentie ervaren (dus een samenhangend HRM beleid waarnemen), dan zijn zij meer gemotiveerd, tevreden en betrokken. Daarnaast is in dat geval hun intentie om de organisatie te verlaten ook lager. Het is dus belangrijk dat schoolleiders het HRM beleid helder op leerkrachten overbrengen, want dan levert het positief gedrag op. Opvallend is de aanwezigheid van een interactie-effect tussen het leerlinggewicht en de consistentie van het HRM beleid op basisscholen: op scholen met een laag leerlinggewicht betekent het vaker toepassen van de praktijken een lichte stijging van de gemiddelde Cito-score. Deze bevinding onderstreept dat er geen universeel HRM beleid op basisscholen gevoerd kan worden, maar dat er rekening gehouden moet worden met de omgeving waarin de school verkeert. Dit wordt nog extra onderstreept doordat uit de analyses tevens is gebleken dat eenpitters hun HRM beleid significant anders invullen dan meerpitters. Ze hanteren bijvoorbeeld een stringenter selectieprocedure. Daarnaast hanteren schoolleiders op eenpitters vaker een autonomie ondersteunende leiderschapsstijl en zijn de leerkrachten vaker tevreden. Verder hebben leerkrachten op eenpitters een betere persoon-organisatie fit (met andere woorden: ze voelen zich beter thuis in de organisatie). Onze verklaring hiervoor is dat dit verschil ontstaat doordat schoolleiders van eenpitters bij werving meer rekening houden met de aard

van hun organisatie. Daarnaast staan de schoolleiders dicht bij de leerkrachten en kunnen zij sneller inspelen op wensen en gevoelens.

Het onderzoek naar de consistentie van het HRM beleid laat ook zien dat de schoolleider een cruciale rol speelt bij de implementatie van HRM. Allereerst hangt het van hem af in welke mate de leerkrachten de consistentie van het HRM beleid ervaren. Door wel of niet actief erover te communiceren kan hij de perceptie van het beleid beïnvloeden, wat leidt tot (vanuit de organisatie gezien) positieve werknemersgedragingen (zoals een hogere motivatie of een grotere betrokkenheid). Ten tweede zijn het de schoolleiders die bij beleidsoverwegingen direct te maken hebben met omgevingsfactoren zoals het leerlinggewicht. Aan hen is het de taak om het HRM beleid zo af te stemmen op de omgeving dat de schoolprestaties positief beïnvloed worden.

Over het algemeen kan gezegd worden dat er in beperkte mate sprake is van een fit tussen besturen en schoolleiders op het gebied van HRM. Het valt op dat in bijna alle gevallen schoolbesturen de HRM praktijken belangrijker vinden dan blijkt uit de toepassing ervan door schoolleiders. We zien op dit punt dus een discrepantie tussen bestuur en schoolleider. Het lijkt er daarmee op dat de schoolleider een zekere mate van autonomie heeft om zijn eigen invulling te geven aan zijn taken. De variatie die hierdoor ontstaat, kan de (organisatie)prestaties beïnvloeden.

Ter bepaling van de fit tussen schoolleiders en leerkrachten is een lijst van twaalf HRM praktijken aan zowel schoolleiders als leraren voorgelegd. Daarbij is gevraagd in welke mate deze praktijken volgens hen daadwerkelijk worden toegepast. De vergelijking liet zien dat schoolleiders en leraren op alle twaalf de voorgelegde HRM praktijken significant van elkaar verschillen. De schoolleiders zeggen HRM praktijken vaker toe te passen dan in de ervaring van leraren gebeurt. Dit zou kunnen komen door de communicatie tussen schoolleider en leraar over HRM. Indien de schoolleider de leraar niet helder informeert over de HRM praktijken die worden toegepast dan heeft dat immers invloed op de wijze waarop de leraar de praktijken ervaart. Het bestaan van een fit tussen schoolleiders en leerkrachten op dit punt hangt positief samen met de vertrekgenueidheid van leraren: op scholen waar schoolleiders en leerkrachten een vergelijkbaar beeld hebben van de toepassing van HRM, zijn de leraren minder geneigd de organisatie te verlaten. Tevens toont het onderzoek aan dat hoe consistentier het HRM beleid is (zoals ervaren door leerkrachten), hoe beter zij zich thuis voelen in de organisatie, de baan en het team.

Concluderend kunnen we zeggen dat zowel de toepassing van HRM praktijken als zodanig als de fit ervan van belang is voor schoolorganisaties. Schoolleiders doen er goed aan om te investeren in het HRM beleid. Hoewel het niet direct samenhangt met de Cito scores, leidt het wel tot positieve resultaten voor schoolorganisaties mits men rekening houdt met de omgeving van de school. Hoe consistentier bijvoorbeeld het HRM beleid ervaren wordt door leerkrachten, hoe meer tevredenheid, betrokkenheid en motivatie er onder leerkrachten is. Verder verlaagt een consistent HRM beleid de intentie van leerkrachten om de organisatie te verlaten. In lijn met veel onderwijskundig onderzoek laat het onderzoek tevens zien dat de schoolleider van cruciaal belang is bij de uitvoering van HRM en het bevorderen van fit in de

schoolorganisatie. Communicatie is daarbij essentieel. Tenslotte is ook vastgesteld dat schoolleiders die een meer autonomie ondersteunende leiderschapsrol op zich nemen (dat zijn schoolleiders die hun leerkrachten meer ruimte bieden), ook meer HRM praktijken toepassen. Althans, de leerkrachten ervaren bij deze schoolleiders een grotere mate van interne fit van het HRM beleid en dit leidt bij hen tot een positieve werkhouding. Deze leiderschapsrol leidt bovendien ook direct (zonder HRM als instrument) tot meer tevredenheid, betrokkenheid, motivatie en minder verloop.

Het onderzoek heeft geen direct verband getoond tussen HRM en deze onderwijsopbrengsten. Dit zou kunnen komen doordat de afstand tussen HRM beleid en Cito scores te groot is. Wel is er een positief verband aangetoond tussen HRM en *ervaren prestaties* van schoolleiders. We vermoeden dat schoolleiders bij de beoordeling van hun eigen school de Cito scores wel meenemen, maar daarnaast ook andere (omgevings)factoren. Overigens is de meting van HRM beleid pas sinds 2010 opgenomen in de schoolmonitor. Er is daarom meer tijd nodig om de causale effecten van HRM zichtbaar te maken. Longitudinaal onderzoek naar de relatie tussen HRM en prestaties op de langere termijn zou daarom een logische vervolgstap zijn.

6.3 Ter afsluiting

In de afzonderlijke onderzoeken is steeds gezocht naar de mate van *interne fit* of anders geformuleerd: hebben de betrokken actoren hetzelfde beeld over dan wel stellen de dezelfde prioriteiten als het gaat om het kwaliteitsbeleid van de school, samenwerking met betrokken partijen, het omgaan met kwaliteitsinformatie en ouderbetrokkenheid, het personeelsbeleid en de inzet van specifieke HRM-instrumenten? De basisgedachte is dan dat een grotere overeenstemming (een grotere fit) een toegevoegde waarde zal hebben voor de onderwijskwaliteit en uiteindelijk onderwijsopbrengsten.

Het onderzoek wijst uit dat drie bestuurlijke perspectieven relevant zijn met betrekking tot de onderwijsopbrengsten: a) een focus op aspecten van goed bestuur, b) een focus op onderwijskwaliteit en c) een focus op samenwerking binnen het team (interne fit) en met de bredere omgeving van het bestuur (externe fit). De analyses laten zien dat scholen die aan deze drie perspectieven aandacht schenken inderdaad betere onderwijsopbrengsten genereren. Verder valt op dat vooral deelaspecten van een opbrengstgerichte cultuur zoals het opereren als lerende organisaties, planmatig werken (vgl. PDCA-cyclus van Deming) blijken samen te hangen met hogere onderwijsopbrengsten. Het is de vraag of besturen en scholen voldoende zijn toegerust om 'data-gestuurd' of opbrengstgericht te (gaan) werken. De onderzoeksuitkomsten bieden (enige) empirische evidentie voor de huidige overheidsaandacht voor scholing van besturen, schoolleiders en leerkrachten om meer opbrengstgericht te gaan werken zoals dat gestalte krijgt binnen het beleidsprogramma School aan Zet (SaZ).

Fit en contextgevoeligheid: 'not one best way to organize'

Bij de besproken onderzoeksuitkomsten moet overigens worden aangetekend dat het effect van het leerlinggewicht groot is, hetgeen duidt op het belang van de specifieke context van de school. Dit wijst erop dat ook de *externe fit* belangrijk is. De verwachting dat de context waarbinnen besturen en scholen moeten opereren samenhangt met de onderwijsopbrengsten werd dus op twee manieren bevestigd. Allereerst blijkt dat scholen met een hoge instroom van leerlingen met ouders met een laag opleidingsniveau, lagere onderwijsopbrengsten hebben. Interessant bij deze bevinding is dat onderzoek in het voortgezet onderwijs liet zien dat docenten hun instructiestijl aanpassen naar gelang het type leerlingen dat men in de klas heeft (Hofman & Hofman, 2011). Bij leerlingen van laag opgeleide ouders hanteren leerkrachten een andere instructiestijl dan bij leerlingen van hoger opgeleide ouders. Dit zou ook een verklaring kunnen zijn voor de mindere opbrengsten in basisscholen met veel leerlingen met ouders met een laag opleidingsniveau: zouden leerkrachten al bij voorbaat denken dat deze leerlingen minder goed in staat zijn om goed te presteren en de beoogde leerstandaarden daarop aanpassen (verlagen)? Ten tweede blijkt een kwart tot de helft van de scholen problemen te hebben met het personeel, een fusie of dreigende opheffing en/of vervelende incidenten en conflicten in de schoolorganisatie. Deze scholen behalen lagere onderwijsopbrengsten in de periode 2010-2012. Deze constatering roept de vraag op of het kwaliteitsbeleid van besturen, bovenschools managers en schoolleiders mede afhankelijk is van de context waarin hun scholen verkeren. Daarbij is het nog niet duidelijk onder welke voorwaarden besturen en scholen, *ondanks* ongunstige omstandigheden toch goede onderwijsopbrengsten behalen. Onderzoek naar groeischolen en -besturen (waarbinnen de onderwijsopbrengsten zich van zwak tot voldoende of tot goed ontwikkelen) zou een mogelijkheid bieden om een dergelijke hoe-vraag te beantwoorden. Hoe hebben besturen en scholen dit gerealiseerd? Longitudinale typologieanalyses en daaraan gelieerde dieptestudies zouden hierop meer zicht kunnen bieden. Dergelijk onderzoek geeft immers meer inzicht in causaliteitsvragen.

Besturen en scholen

In het algemeen is sprake van een redelijke fit tussen bestuur en school in focus op kwaliteit en opbrengsten, maar er is sprake van een zwakke fit als we kijken naar de (gepercipieerde) taakverdeling tussen bestuur en school. Besturen verwachten dat schoolleiders vooral aandacht hebben voor personeelsbeleid, terwijl de schoolleiders juist de meeste tijd zeggen te besteden aan de organisatie en interne en externe communicatie. Al met al lijkt het erop dat niet alle besturen goed op de hoogte zijn van waar schoolleiders zich in de dagelijkse praktijk qua taakstelling mee bezig houden. Bovendien is hierbij van belang dat de Inspectie van het Onderwijs (2012) zorgen heeft over de bewaking van de kwaliteit van het personeel, zowel van de schoolleiding als van de leraren. Besturen zullen daar meer werk van moeten gaan maken en ook moeten investeren in verbetering van (het systeem van) kwaliteitszorg en meer gericht gebruik maken van schoolzelfevaluatie procedures. Nader onderzoek kan zinvol zijn om meer zicht te krijgen op het proces dat de scholen hebben doorgemaakt en welke (f)actoren een rol hebben gespeeld bij deze inhaalslag. Dieptestudies onder scholen die zich gestaag hebben verbeterd (en dan vooral gericht op de *hoe-vraag*) kunnen daarbij behulpzaam zijn. Deze zouden

dienen uit te monden in veelbelovende praktijken met tips voor andere (typen van) besturen en scholen.

De door ons uitgevoerde dieptestudie liet zien dat besturen en schoolleiders eensgezind zijn in hun visie op de dagelijkse praktijk van het besturen van scholen. Er is regelmatig sprake van formeel en informeel overleg tussen schoolbestuur en school. Er bestaat in de dieptestudie scholen en besturen dan ook een goede fit in visie op het kwaliteitsbeleid, waarbij opvalt dat het cyclisch evalueren, en het begrip 'toegevoegde waarde', is ingeburgerd in het kwaliteitsbeleid van bestuur en school. Men ontwikkelt gezamenlijk een gedegen kwaliteitsbeleid en werkt samen in een lerende organisatie waarbij inzichten van beide partijen elkaar verrijken; men is dus complementair. Men verwacht dat een ontwikkelingsgerichte schoolcultuur leidt tot betere schoolprestaties. Het blijven evolueren op het gebied van leertijdontwikkeling, instructiemethoden, leermethoden en kwaliteitszorg is dan ook een belangrijk onderdeel van het leren van de organisatie. Daartoe behoort ook de aandacht voor de professionele ontwikkeling van het personeel. Echter, het is wel van belang hier op te merken dat de besturen in de dieptestudie vaak voorlopers zijn in hun focus op goed bestuur, op kwaliteit en op samenwerking en fit.

Rol van de inspectie

Het onderzoek naar de rol van de inspectie en de mate van ouderbetrokkenheid, vanuit de hypothese dat openbaarmaking van kwaliteitsinformatie effecten zal resulteren op de onderwijsuitkomsten, laat zien dat de beelden van het bovenschoolse management, de schoolleiders en de ouders grotendeels overeenkomen. Men erkent het belang van de inspectie en ook wel van de rol van kwaliteitsgegevens, maar plaatst daar tegelijkertijd kanttekeningen bij: deze gegevens spelen vooralsnog slechts een beperkte rol, ouders gebruiken die informatie niet of nauwelijks en voor hen zijn andere zaken (sfeer) en bronnen (zoals de schoolwebsite, mond op mondreclame, en dergelijke) van groter belang.

Consistentie HRM-beleid

Een relatie tussen de consistentie van het HRM beleid en onderwijsopbrengsten hebben we in dit onderzoek niet kunnen aantonen. De keten van gebeurtenissen van HRM beleid naar onderwijsuitkomsten of anders geformuleerd de 'afstand' tussen HRM en CITO scores is (wellicht te) groot. Er is wel een duidelijke relatie tussen de consistentie van het HRM beleid en de HRM uitkomsten: hoe beter de interne fit, hoe hoger de motivatie, tevredenheid en betrokkenheid van de leerkrachten, en hoe lager het verloop. Interessant is in dit verband de onderzoeksuitkomst van een meta-studie dat scholen waar leerkrachten werken in een zgn. 'Professional Learning Communities (PLC)' wat hogere onderwijsopbrengsten lijkt te realiseren (Lomos et al. 2011). Hierbij sluit het voornemen van OCW aan, dat scholen in 2020 structureel gebruik dienen te maken van peer review, waarbij professionals van verschillende scholen bij elkaar kijken en elkaar aanspreken op kwaliteit en de verbetering daarvan. In dat kader is een aantal pilots gestart onder de naam 'Peer review in de praktijk' binnen het beleidsprogramma 'School aan Zet' om scholen die dat willen op dit punt de helpende hand te bieden.

Causaliteit

In de deelonderzoeken wordt vastgesteld dat er mogelijk sprake is van een omgekeerde causaliteit: scholen die zich meer richten op evaluaties van hun prestaties scoren slechter dan andere scholen, en scholen die zich meer inspannen om prestatie-gerelateerde HRM-praktijken toe te passen blijken vaker een hoger leerlinggewicht te bezitten, hetgeen weer negatief samenhangt met de leerlingprestaties. Op basis van het uitgevoerde onderzoek kunnen we geen sluitende verklaring bieden voor deze verschijnselen. Het vergt longitudinaal vervolgonderzoek om de causaliteitsvraag afdoende te kunnen beantwoorden.

Korte en lange termijn effecten

We hebben tevens de korte en lange termijn effecten van kwaliteitsbeleid onder de loep genomen. Een opvallende uitkomst is dat scholen die in 2003 niet of nauwelijks aandacht besteedden aan school zelfevaluatie, in 2012 de hoogste CITO scores laten zien. Ook hier is mogelijk sprake van een omgekeerde causaliteit: de constatering dat indertijd in 2003 onvoldoende aandacht werd besteed aan zelfevaluatie heeft tot een inhaalslag geleid en dit gaat 9 jaar later gepaard met hogere leerlingprestaties. Ook zou sprake kunnen zijn van de wet op de remmende voorsprong voor de indertijd goed scorende scholen. De zoektocht naar mogelijke verklaringen voor de gestage groei van de onderwijsopbrengsten van de nauwelijks op zelfevaluatie gerichte scholen maakt duidelijk dat verbetering van de onderwijsopbrengsten mogelijk is wanneer – zo lijkt het - besturen/scholen meer aandacht gaan schenken aan (aspecten) van focus op kwaliteit en samenwerking en fit. Wat hier op aansluit is de bevinding dat besturen die de verantwoordingssystematiek van de code Goed Bestuur al vanaf 2010 in redelijke mate gebruiken, recent de hoogste onderwijsopbrengsten tonen. Nader onderzoek op dit punt kan zinvol zijn om meer zicht te krijgen in het proces dat de betreffende scholen hebben doorgemaakt en de (f)actoren die een rol hebben gespeeld bij deze inhaalslag. Dieptestudies onder scholen die zich gestaag hebben verbeterd en dan vooral gericht op de *hoe-vraag* kunnen daarbij behulpzaam zijn. Dergelijk onderzoek is ook van belang nu de Inspectie (2012) concludeert dat door de jaren heen de kwaliteitszorg in scholen niet verbeterd en zelfs eerder verslechterd en dat besturen er meer werk van zouden moeten maken.

Kleine besturen

De analyses van de factoren die een rol spelen bij goed bestuur toen een groot verschil tussen grote en kleine besturen: éénpitters hebben beduidend meer moeite om de code goed bestuur toe te passen en bovendien zijn bij de betreffende scholen de onderwijsopbrengsten lager. Recente bevindingen van de Inspectie van het Onderwijs (2012) laten ook zien dat kleine besturen met slechts een of twee scholen worstelen met zaken die samenhangen met wettelijk vereisten zoals het instellen van intern toezicht. De Inspectie van het Onderwijs stelt vast dat zeer zwakke scholen vaker voorkomen bij besturen met meerdere kleinere scholen. Deze worden gekenmerkt door bestuurders met minder strategisch inzicht, onvoldoende financiële en juridische kennis, minder organiserend vermogen en nauwelijks kennis over onderwijsopbrengsten van hun scholen. Het overheidsbeleid zal in die zin speciale aandacht moeten geven aan éénpitters en kleine besturen; in het basisonderwijs heeft 43% van de besturen 1 school onder beheer (Inspectie van het Onderwijs, 2012). De bewaking van de kwaliteit van het personeel, zowel van de schoolleiding

als van de leraren in de richting van opbrengstgericht werken, zal hoog op de agenda van de besturen dienen te staan.

Nader onderzoek naar de mogelijkheden ter verbetering van de situatie van de 'eenpitters' lijkt gewenst. Opmerkelijk is dat het onderzoek naar HRM juist laat zien dat schoolleiders op éénpitters meer HRM praktijken toepassen dan schoolleiders op meerpitters. Dit HRM beleid hangt samen met tevredenheid, betrokkenheid, motivatie en verlooptententive van leerkrachten. Daarnaast hanteren deze schoolleiders vaker een autonomie ondersteunende leiderschapsstijl en zijn leerkrachten op éénpitters tevredener en voelen ze zich meer thuis in hun organisatie. Dit zou erop kunnen wijzen dat schoolleiders op éénpitters wellicht beter weten hoe zij op hun leerkrachten in kunnen spelen en hoe zij HRM daarbij kunnen gebruiken.

Onderzoek naar verbetering van zeer zwakke scholen in moeilijke omstandigheden (Muijs et al, 2004) laat zien dat verbetering mogelijk is door onder meer evaluatiegerichtheid, een lerende organisatie en continue professionele ontwikkeling. De bewaking van de kwaliteit van het personeel, zowel van de schoolleiding als van de leraren in de richting van opbrengstgericht werken, zal hoog op de agenda van de besturen dienen te staan. Daarbij zullen de uitkomsten van het onderzoek naar de mogelijk positieve effecten van HRM op onderwijsopbrengsten een rol moeten spelen, met name het belang van investeringen in HRM-praktijken en een consistent HRM-beleid waar adequaat over wordt gecommuniceerd binnen de school. Tevens moet men de cruciale rol van de schoolleider in dit proces in het oog houden.

Tot slot

De respons van besturen en scholen op de vraag mee te werken aan onderzoek loopt al jaren terug. Wij zijn daarom de besturen en scholen die aan ons onderzoek hebben meegewerkt heel erg dankbaar voor de verschaftte informatie, en dat geldt nog meer voor de scholen, besturen en leerkrachten in de dieptestudie. Zonder deze bereidwillige medewerking zouden we geen zicht hebben kunnen krijgen op hetgeen speelt in de Nederlandse besturen en scholen en welke factoren samenhangen met het optimaliseren van het onderwijs.