

Aanleiding

Vanaf de jaren '80 van de vorige eeuw heeft het Nederlandse onderwijslandschap te maken gekregen met sterke deregulering en autonomievergroting voor scholen. Naast deze ene kant van de medaille was er ook de andere, want voor schoolbesturen leidde dit in toenemende mate een complexere bestuursopdracht. Mede in reactie hierop ontstond een vervolgens een ontwikkeling van schaalvergroting in het onderwijs. Ook in het primair onderwijs nam zowel de autonomie als de schaal van het onderwijs toe. De twee genoemde ontwikkelingen hebben onder andere geleid tot de vraag naar de positie van (kleine) zelfstandige schoolbesturen. Met de toename van autonomie ontstaat er immers gelijktijdig een toename in verantwoordelijkheid. En hoe geef je als zelfstandig schoolbestuur vorm aan de bestuurlijke opdracht in een omgeving waarin 'groter' de norm lijkt te worden?

In het verlengde van bovenstaande vragen ontstaat de vraag: in hoeverre is er een verschil aan te wijzen tussen het 'goed bestuur' van zelfstandige basisscholen en het 'goed bestuur' van gefuseerde basisscholen?

Dit artikel geeft antwoord op deze vraag door allereerst beknopt een theoretische uiteenzetting te geven over wat goed bestuur inhoudt. Daarna presenteert dit paper de resultaten van het gehouden veldonderzoek. Er wordt geëindigd met een conclusie en praktische aanbevelingen.

Goed bestuur

Het begrip 'goed bestuur' is in zekere zin twijfelachtig te noemen. We zouden immers kunnen stellen dat 'goed bestuur' een concept is dat weinig waarde vertegenwoordigt. Niemand is namelijk tegen goed bestuur, omdat de aard van het begrip aangeeft dat het onmogelijk 'slecht' kan zijn (Montfort, 2008). Het begrip krijgt dan ook pas waarde als het concreet wordt ingevuld. Bekijken we goed bestuur van een afstand dan zijn er grofweg vier criteria voor goed bestuur te onderscheiden ('t Hart e.a. 2001; WRR, 2001 en Montfort, 2003).² De uitwerking van deze criteria laat zich het best vangen in vragen die bij iedere bestuurlijke beslissing gesteld moet worden.

Criteria	Bijbehorende vraag
Wet en recht	Mag het?
Uitvoering	Werkt het?
Democratische verantwoording	Past het?
Gemeenschappelijke visie	Hoort het?

Deze vier aandachtsgebieden met bijbehorende vragen krijgen voor het primaire onderwijs handen en voeten in de zogenaamde 'code goed bestuur' die opgesteld is door de PO-raad. Samengevat geeft deze code vier opdrachten mee aan het schoolbestuur.

- Goed onderwijs voor alle kinderen
- Werken in verbinding met de maatschappelijke context
- Werken aan professionaliteit van de organisatie en van zichzelf

¹ Dit whitepaper is gebaseerd op het onderzoek van G.D. van Rijswijk: 'Goed bestuur: professie of confessie?' dat in opdracht van Vereniging Gereformeerd Schoolonderwijs werd uitgevoerd. Voor advies en/of verdieping rondom deze thematiek kunt u zich wenden tot Marco van Ekeveld, Diederik Kloosterman of Gerard van Rijswijk (organisatieadviseurs VGS).

² Zie verder onder andere: A. Hemerijck, 'Vier kernvragen van beleid', in: *Beleid en Maatschappij*, 2003-1, p. 3-19; M.A.P. Bovens, P. 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal *Openbaar bestuur. Beleid, organisaties en politiek*, 2001; C.J. van Montfort 'Voorwaarden voor goed bestuur: interactie en relatiebeheer' in: *Overheidsmanagement*, 2003-7.

- Integer en transparant werken (PO Raad, 2020).

Praktijk

In het praktijkonderzoek naar de invulling van goed bestuur door zelfstandige danwel gefuseerde basisscholen is het van belang om specifiek op twee dingen te letten. Enerzijds moet er gekeken worden naar de invulling van goed bestuur in het heden en anderzijds moet er ook een blik geslagen worden naar de toekomst.

Zelfstandige basisscholen

Uit gehouden onderzoek blijkt dat er een verschil is tussen de invulling van goed bestuur op zelfstandige en gefuseerde basisscholen (Van Rijswijk, 2022). Zelfstandige basisscholen hebben vaak kleine organisaties waarbij de verbinding tussen bestuur en werkvloer vaak als zeer sterk wordt ervaren. Zelfstandige basisscholen ervaren voldoende bestuurskracht om aan de gestelde eisen te voldoen. Tegelijkertijd geven zelfstandige basisscholen wel aan dat de bestuurskracht van deze scholen onder druk staat. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken rondom het vinden van toezichthouders die voldoende gekwalificeerd zijn om tegemoet te komen aan de eisen die aan het toezichthouden gesteld worden. Deze zorgen zijn voor een groeiende groep zelfstandige scholen reden om zowel binnen als buiten de organisatie het gesprek over de toekomstbestendigheid van het bestuurlijk handelen aan te gaan. Vooral het vinden van voldoende geschikte bestuurders en/of toezichthouders vormt bij veel zelfstandige basisscholen een probleem. Aangaande de code goed bestuur geldt dat in principe zelfstandige basisscholen op een goede wijze invulling kunnen geven aan de gestelde normen. Wel blijkt dat veel zelfstandige basisscholen moeite hebben met het onderdeel 'integriteit en transparantie'. Enerzijds ontstaat dit vanwege een capaciteitsgebrek en anderzijds blijkt dat het bestuurlijk bewustzijn op dit gebied zich nog verder dient te ontwikkelen. Naar aanleiding van bovengenoemd onderzoek is de verwachting dat zelfstandige basisscholen de komende jaren actief moeten investeren in de duurzaamheid van de bestuurskracht om de zelfstandigheid te kunnen waarborgen. Een opvallende bevinding hierbij is tevens dat het merendeel van de zelfstandige basisscholen denkt dat het aantal eenpitters de komende jaren fors zal verminderen. Deze vermindering zal enerzijds worden ingegeven door wijzigingen in de leerlingenaantallen en anderzijds vanwege een verminderen van de ervaren bestuurskracht.

Gefuseerde basisscholen

Gefuseerde basisscholen kunnen over het algemeen op een behoorlijke wijze invulling geven aan de code goed bestuur. De ervaren bestuurskracht is in de meeste gevallen voldoende en laat in veel gevallen nog ruimte over voor verdere uitbreiding van de organisatie. Gefuseerde basisscholen blijken in de praktijk veelal bewuster bezig te zijn met de invulling van de code goed bestuur dan zelfstandige basisscholen. Uit het onderzoek blijkt daarnaast dat gefuseerde basisscholen op het gebied van 'integriteit en transparantie' behoorlijk hoger scoren dan zelfstandige basisscholen, maar nog niet op alle aspecten rondom dit thema bewust beleid voeren.

Wel ervaren sommige van de onderzochte gefuseerde basisscholen moeite met de ouderbetrokkenheid na een fusie. Daarnaast bestaat het gevaar bij grotere organisaties dat de zogenaamde bestuurlijke nabijheid onder druk komt te staan.

Conclusie en aanbevelingen

Vatten we bovenstaande bevindingen samen dan is de conclusie gerechtvaardigd dat het goed bestuur van zelfstandige

Het is echter wel te verwachten dat de uitdaging rondom bestuurskracht voor zelfstandige basisscholen steeds groter wordt.

basisscholen kwetsbaarder is dan van gefuseerde basisscholen. Dit betekent niet dat zelfstandige basisscholen minder bestuurlijke kwaliteit leveren, want de meeste eenpitters (zeker de grotere) kunnen momenteel nog voldoende bestuurskracht opbrengen. Op punten als bestuurlijke nabijheid scoren zelfstandige basisscholen zelfs hoger dan gefuseerde eenheden. Het is echter wel te verwachten dat de uitdaging rondom bestuurskracht voor zelfstandige basisscholen steeds groter wordt.

Op basis van dit whitepaper en het onderzoek dat daaraan ten grondslag ligt, zijn er een aantal aanbevelingen te construeren rondom goed bestuur in het reformatorische primaire onderwijs.³

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

³ Wilt u meer weten over de uitwerking van deze aanbevelingen, zodat ook uw school klaar is voor de toekomst? De organisatieadviseurs van VGS denken graag met u mee!

Verder lezen?

van Schoonhoven, R. (2019). *Schaal in beschouwing: Over het belang van zicht op schaalgrootte in het onderwijs*. Commissie Fusietoets Onderwijs.

Heijsters, Van der Ploeg, Weijers (2020). *Dorpsschool of leerfabriek?* Oberon Onderzoek & Advies.

Luyten, H., Hendriks, M. & Scheerens, J. (2014). *School size effects revisited: a qualitative and quantitative review of the research evidence in primary and secondary education*. (SpringerBriefs in education). Dordrecht: Springer.

Venne, L. H. J. van de (2002). *Schaal in het primair onderwijs: een studie naar de relatie tussen schaal en organisatie-effectiviteit*. Amsterdam: Thela Thesis