

Paper 1

Governance in het primair onderwijs. Onderzoek naar de toepassing en implementatie van de code Goed Onderwijs Primair Onderwijs.

Edith Hooge & Marlies Honingh

1 Methode

De monitor Goed Bestuur in het PO brengt in kaart welke mate schoolbesturen in het PO werk maken van Goed Bestuur en hoe de implementatie van de Code Goed Bestuur Primair Onderwijs verloopt. Met behulp van een gesloten vragenlijstonderzoek wordt de stand van zaken wat betreft de invoering van formele aspecten van de Code Goed Bestuur Primair Onderwijs onderzocht in het najaar van 2010 en van 2011. Een praktijkverkenning vormt het kwalitatieve deel van de monitor. In dit paper wordt verslag gedaan van de (resultaten van) de nulmeting, die uitgevoerd is in het najaar van 2010 onder schoolbesturen in het Primair Onderwijs. De centrale vraagstelling is:

“Wat is de stand van zaken ten aanzien van de implementatie van de code Goed Bestuur in het Primair Onderwijs op 1 oktober 2010”.

Op basis van vragenlijsten over implementatie en toepassing van governancecodes uit eerdere onderzoeken (Hooge et al., 2006, Hooge & Helderma, 2007, Cie-Hooge, 2008, Hooge 2009, Cie-Minderman, 2010) is een digitale gesloten vragenlijst ontworpen. De vragenlijst is gericht aan de voorzitters van de schoolbesturen PO. Bij de instructie voor het invullen van de vragenlijst is aangegeven dat het de bedoeling is dat diegene die het orgaan voorziet met de functie besturen de vragenlijst invult. Dat kan zijn 1) de voorzitter van het (algemeen) bestuur, 2) de voorzitter van de raad of het college van bestuur of 3) de voorzitter van het bovenschoolse management of de schoolleiding in het geval dat deze door volmacht, mandaat of delegatie belast is met de bestuurlijke functie. De vragenlijst bevatte gesloten vragen over de algemene gegevens van het bestuur, het bestuursmodel en kenmerken van de bestuursleden, over de uitoefening van de functie besturen en van de functie intern toezichthouden, over de vormgeving en uitoefening van de horizontale dialoog, over integriteit en transparantie en over bekendheid en toepassing van governancecodes.

Om over ingevulde enquêtes van minimaal 300 schoolbesturen te beschikken, is de gehele populatie van schoolbesturen Primair Onderwijs benaderd voor deelname aan het onderzoek. De gegevens van de 1.225 besturen zijn verkregen via de PO-raad. In oktober 2010 hebben alle schoolbesturen PO hebben per post een aanbevelingsbrief van de PO-raad ontvangen waarin het belang van deelname aan de monitor door het invullen van een digitale enquête is toegelicht. Enkele dagen erna ontvingen de schoolbesturen een email met daarin het verzoek de digitale enquête in te vullen. De schoolbesturen hadden hiervoor 10 weken de tijd. Na zes weken ontvingen zij een reminder per email en vervolgens na 8 weken.

Van tevoren verwachtten we een respons van 30% tot 40%, zoals bij vergelijkbaar recent onderzoek van Turkenburg (2008) en Claassen et al. (2008). Beide onderzoeken leidden ook tot

de verwachting dat er minder éénpitters dan meerpitters zouden reageren. Uiteindelijk hebben 332 besturen de enquête ingevuld, hetgeen een responspercentage van 27% is. Vanwege de lage respons is onderzocht in hoeverre de responsgroep afwijkt van de populatie. We zijn dit nagegaan wat betreft twee belangrijke onafhankelijke variabelen in dit onderzoek: bestuursgrootte en denominatie. Het blijkt dat de responsgroep afwijkt van de populatie: er zijn minder éénpitters in de onderzoeksgroep dan in de populatie (respectievelijk 39% en 46%) en er zijn meer schoolbesturen met 11 tot 20 scholen in de onderzoeksgroep dan in de populatie (respectievelijk 20% en 13%). Deze laatste zijn waarschijnlijk openbare schoolbesturen, waarvan er ook meer in de onderzoeksgroep zitten dan in de populatie (respectievelijk 21% en 13%). Verder is het aandeel schoolbesturen met de denominatie ‘anders, incl. combinaties’ kleiner in de onderzoeksgroep dan in de populatie (respectievelijk 15% en 27%).

Bij de constructie van de schalen is ten eerste gecontroleerd of de items een geschikte (normaal)verdeling hebben om opgenomen te kunnen worden in lineaire analyses. Ook zijn de onderlinge correlaties tussen alle items berekend. Bij alle schaalanalyses is vervolgens nagegaan of achter de items die tezamen een schaal zouden moeten vormen één dimensie schuilgaat. Met principale componentenanalyse (PCA) is gekeken of de eerste (ongeroteerde) factor relatief veel variantie verklaart ten opzichte van de overige factoren. Er moet sprake zijn van een duidelijk omslagpunt in de grootte van de eigen waarden van de factoren. De items met een factorlading kleiner dan 0.30 op de eerste ongeroteerde factor worden verwijderd gezien hun geringe samenhang met de gevonden factor. Voor het vaststellen van de betrouwbaarheid van de schalen is steeds Cronbachs’ alpha berekend. Als homogeniteitmaat werd de gemiddelde interitemcorrelatiecoëfficiënt gekozen (in SPSS), hier aangeduid als ICmean.

De regressie-analyses die hier zijn uitgevoerd zijn gestart met een volmodel. Dat wil zeggen dat alle variabelen waarvan op grond van correlatietabellen verwacht mag worden dat zij invloed zouden kunnen zijn, opgenomen zijn in het volle regressiemodel. Daarna is de stepwise backward methode gevolgd. Dat wil zeggen dat er steeds één factor uit het model verwijderd is tot er uitsluitend factoren in het model waren opgenomen die een significant effect hebben. Bij het verwijderen van factoren is steeds de minst significante factor verwijderd.

2 Resultaten

Bestuursmodellen

Bij 72% van de schoolbesturen is er intern toezicht op het bestuur. In tabel 1 presenteren we de bestuursmodellen. Te zien is dat 47% van de schoolbesturen bestaande bestuursmodellen hanteert om intern toezicht en bestuur te structureren: 30% doet dit door het bestuur de toezichhoudende functie te geven en de bestuurlijke functie te beleggen bij het bovenscholse management of de schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie. Bij 16% van de schoolbesturen heeft de ALV de toezichhoudende functie toebedeeld gekregen.

Verder is in tabel 1 te zien dat ruim éénvijfde (22%) van de schoolbesturen het raad-van-toezichtmodel hanteert en 4% het éénlaagsmodel.

Tabel 1: Overzicht van de bestuursmodellen

	Percentage van de schoolbesturen
<i>Er is geen intern toezicht:</i> Er is een bestuur dat bestuurt.	21
<i>Er is geen intern toezicht:</i> Er is een algemeen en een dagelijks bestuur, beiden besturen.	7
<i>Bestaand bestuursmodel:</i> Er is een bestuur dat toezicht houdt en de bestuurlijke functie is belegd bij het bovenschoolse management of de schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie.	30
<i>Bestaand bestuursmodel:</i> Er is een algemene ledenvergadering die toezicht houdt en een bestuur dat bestuurt.	9
<i>Bestaand bestuursmodel:</i> Er is een algemene ledenvergadering die toezicht houdt, een bestuur dat toezicht houdt en de bestuurlijke functie is belegd bij het bovenschoolse management of de schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie.	3
<i>Bestaand bestuursmodel:</i> Er is een algemene ledenvergadering die toezicht houdt en er is een algemeen en een dagelijks bestuur, beiden besturen.	0,6
<i>Bestaand bestuursmodel:</i> Er is een algemene ledenvergadering die toezicht houdt, een algemeen bestuur dat toezicht houdt en een dagelijks bestuur dat bestuurt.	0,3
<i>Bestaand bestuursmodel:</i> Er is een algemeen bestuur dat toezicht houdt en een dagelijkse bestuur dat bestuurt.	4
<i>Raad-van-toezichtmodel:</i> Er is een raad van toezicht die intern toezicht houdt en een college van bestuur dat bestuurt.	22
<i>Eénlaagsmodel:</i> Er is één orgaan met daarin zowel bestuurders als intern toezichthouders.	4

Tabel 2 laat zien dat éénpitters vaker geen intern toezicht hebben dan meerpitters. Op basis van een Chi-kwadraat toets ($p = 0,000$) blijkt dit verband significant te zijn.

Tabel 2: Eenpitters, meerpitters en intern toezicht.

	Wel intern toezicht	Geen intern toezicht	
Meerpitter	84%	16%	100%
Eénpitter	53%	47%	100%

Aan de besturen die geen op dit moment geen intern toezicht hebben, is de vraag naar hun toekomstplannen gesteld. Van deze besturen is 71% (n=67) van plan dit binnen een jaar wel in te stellen. Slechts 6% (n=6) van de besturen is van plan geen intern toezicht in te stellen, ook niet in de toekomst. Opvallend is dat van de schoolbesturen die aangeven intern toezicht te gaan instellen maar liefst een kwart (24%) (n=21) dit wil gaan doen via het éénlaagsmodel. Op grond hiervan mag verwacht worden dat de komende periode het éénlaags- of onetiermodel een gangbaar bestuursmodel wordt in het primair onderwijs.

Ouders in het bestuur

Gemiddeld genomen is 48% van de bestuursleden een ouder. Hiermee worden ouders bedoeld van kinderen die een school bezoeken die onder het bestuur ressorteert. Het gemiddelde aantal ouders in het schoolbestuur bij éénpitters, dat 73 % bedraagt, is hoger vergeleken met het gemiddeld aantal ouders in het schoolbestuur bij meerpitters, dat 32% bedraagt. Een T-test wijst uit dat dit verschil significant is ($p = 0,000$). Verder laten de data de trend zien dat naarmate er meer ouders deel uitmaken van het schoolbestuur, de bestuursleden vaker vrijwilligers zijn en geen honorarium ontvangen. Bij de meerderheid (81% en 98%) van de besturen waarbij alle leden ouders zijn, zijn de bestuursleden vrijwilliger en ontvangen geen honorarium.

Horizontale verantwoording

Wanneer we de schoolbesturen vragen of zij een horizontale dialoog voeren met belanghebbenden dan geeft 97% van de schoolbesturen aan dit te doen. De helft doet dit vooral via nieuwsbrieven, jaarverslagen en andere publicaties, een kwart door bijeenkomsten te organiseren voor belanghebbenden en nog eens een kwart vooral via bilateraal overleg. Bijna tweederde van de schoolbesturen voert geen formeel overleg met belanghebbenden, bijvoorbeeld in een raad van advies. Ruim éénvijfde doet dit wel, zowel op bestuurs- als op schoolniveau en krap ééntiende doet dit alleen op bestuursniveau.

Opvallend is ook dat de Medezeggenschapsraad, de Inspectie van het onderwijs en de Gemeente door een meerderheid (respectievelijk 93%, 63% en 61%) worden genoemd als belanghebbenden voor het voeren van een horizontale dialoog, terwijl deze actoren thuishoren in het stelsel van verticale verantwoording, en de verantwoording aan hen ook is vastgelegd in wet- en regelgeving. Tegelijkertijd valt op dat externe stakeholders zoals collega-dienstverleners op het terrein van zorg, welzijn, wonen en sport minder worden genoemd, terwijl scholen juist samen met deze dienstverleners opereren in hun wijk/buurt.

In de beantwoording van de vraag wat het onderwerp van de horizontale dialoog is, valt op dat dit bij een grote meerderheid (81%) van de besturen de opbrengsten en resultaten van onderwijs zijn, 28% voert ook een horizontale dialoog over beleid en doelstellingen, 27% voert een horizontale dialoog over de kwaliteit van onderwijs, 24 % voert een horizontale dialoog over tevredenheid van leerlingen en ouders en 24% van de besturen voert een horizontale dialoog over de financiële en bedrijfsmatige gegevens. Slechts 13% van de schoolbesturen voert een horizontale dialoog over pedagogisch-inhoudelijke zaken, de kwaliteit van het personeel, de inrichting en functioneren van bestuur en 11% voert een horizontale dialoog over intern toezicht.

Het functioneren van het intern toezicht

In de vragenlijst is een aantal vragen opgenomen naar het functioneren van intern toezicht. Uit de resultaten blijkt dat een cruciaal aspect van intern toezicht, het zelf actief verzamelen van informatie geen gemeengoed is aangezien 37% van het interne toezicht dit doet. Ook de oordeelsvorming van het interne toezicht geschiedt in slechts 39% systematisch en expliciet. Het derde aspect van de toezichttaak (interventie) wordt door 74% van het interne toezicht in elk geval vorm gegeven via het vastleggen van majeure besluiten waaraan het interne toezicht goedkeuring moet geven in statuten of reglementen.

Via de bestuurders is door middel van een aantal stellingen nagegaan wat de stijl van het interne toezicht is. De stellingen zijn ingedikt tot twee zogenaamde voldoende betrouwbare en valide schalen (schuingedrukte items zijn negatief geformuleerd):

Schaal 'Het interne toezicht gaat nooit op de stoel van de bestuurder zitten'. Cronbach's alpha 0.81, ICmean 0.42

1. Ons interne toezichtsorgaan is rolvast
2. Ons intern toezicht houdt zich aan de toezichtstaak
3. Ons interne toezichtsorgaan gaat nooit op de stoel van de bestuurder zitten.
4. *Ons interne toezichtsorgaan neemt besluiten over zaken waarover het bestuur zelf zou moeten beslissen*
5. *Ons interne toezichtsorgaan treedt buiten de eigen toezichtsbevoegdheden.*
6. *Ons interne toezichtsorgaan geeft dwingende aanwijzingen aan het bestuur.*

Schaal 'Het interne toezicht is goed opgewassen tegen het bestuur'. Cronbach's alpha 0.88, ICmean 0.48

1. *Ons interne toezichtsorgaan kan niet tegen ons bestuur op.*
2. Ons interne toezichtsorgaan houdt ons bestuur wakker.
3. *Ons bestuur domineert ons interne toezichtsorgaan.*
Ons interne toezichtsorgaan is slap in haar toezicht op het bestuur.
4. Ons interne toezichtsorgaan houdt scherp toezicht op het bestuur.
5. Ons interne toezichtsorgaan is een stevige gesprekspartner voor ons bestuur.
6. *Ons bestuur is ons intern toezicht twee stappen voor.*
7. Ons interne toezichtsorgaan is opgewassen tegen het bestuur.

De bestuurders blijken gemiddeld genomen van te zijn dat het interne toezicht nooit op de stoel van de bestuurder(s) zit (3,7 op een vijfpuntsschaal, standaardafwijking 0,55) en goed is opgewassen tegen het bestuur (3,6 op een vijfpuntsschaal, standaardafwijking 0,64).

Om na te gaan of het bestuursmodel dat het schoolbestuur hanteert effect heeft op de toezichtsstijl van het interne toezicht zijn regressieanalyses uitgevoerd. Onderzocht is in hoeverre het bestuursmodel een effect heeft op de mate waarin het intern toezicht op de stoel van de bestuurders zit. Daarbij is gecontroleerd voor enkele achtergrondvariabelen zoals de bestuursgrootte (hoeveel scholen ressorteren er onder het bestuur), het aantal bestuursleden, de aanwezigheid van bovenschools management, de rolvastheid van het bestuur en de man-vrouwverhoudingen in het bestuur. In een tweede analyse zijn we nagegaan in hoeverre deze factoren van invloed zijn op de mate waarin het intern toezicht goed opgewassen is tegen het bestuur.

De eerste analyse wijst uit dat het bestuursmodel dat het schoolbestuur hanteert geen effect heeft op de mate waarin het interne toezicht op de stoel van het bestuur gaat zitten. Wél blijkt dat

naarmate het bestuur rolvaster is, het intern toezicht minder vaak op de stoel van het bestuur gaat zitten. De mate van rolvastheid verklaart 26% van de verschillen in de mate waarop het interne toezicht op de stoel van het bestuur gaat zitten. De tweede analyse laat wel een effect van het bestuursmodel dat het schoolbestuur hanteert op de intern toezichtsstijl zien, namelijk, als de toezichtsfunctie is belegd bij de Algemene Ledenvergadering (ALV), dan is het interne toezicht minder goed opgewassen tegen het bestuur. Daarnaast blijkt ook dat bestuursgrootte een positief effect heeft. Deze factoren verklaart 30% van de verschillen in de mate waarin het interne toezicht is opgewassen tegen het bestuur.

Wat betreft integriteit van intern toezicht en bestuur heeft 38% van het interne toezicht criteria vastgesteld voor de nevenfuncties van de bestuurder(s), en is bij 29% van de schoolbesturen een klokkenluidersregeling aanwezig.

3 Conclusies

Een belangrijk resultaat is dat 72% van de schoolbesturen primair onderwijs intern toezicht op het bestuur heeft. Een kwart (24%) van de schoolbesturen die de komende jaren intern toezicht gaan instellen geeft aan dit te willen structureren met het éénlaagsmodel. Dit zullen vooral éénpitters zijn, omdat éénpitters op dit moment significant vaker geen intern toezicht op het bestuur hebben. Op grond van deze resultaten concluderen dat komende periode het éénlaags- of onetiermodel een gangbaar bestuursmodel wordt voor éénpitters in het primair onderwijs.

Bijna de helft (48%) van de leden van schoolbesturen zijn ouders. Dit betekent dat hun kind(eren) een school bezoeken die onder het bestuur ressorteert. Het aandeel ouders in schoolbesturen die éénpitter zijn is significant groter dan het aandeel ouders bij grotere schoolbesturen. Verder laten de data de trend zien dat naarmate er meer ouders deel uitmaken van het schoolbestuur, de bestuursleden vaker vrijwilligers zijn en geen honorarium ontvangen. We concluderen dat schoolbesturen van éénpitters vaker voor het merendeel uit ouders bestaan die deze functie vrijwillig en zonder honorarium uitoefenen.

Een derde conclusie is dat een minderheid van het intern toezicht van de schoolbesturen PO voldoet aan de eisen voor effectief intern toezicht: het zelf actief informatie verwerven en een toetingskader of criteria hanteren.

De resultaten laten zien dat het interne toezicht minder goed is opgewassen tegen het bestuur als de ALV het intern toezicht uitoefent. Op grond hiervan concluderen we dat als het interne toezicht is belegd bij de ALV, hetgeen bij 16% van de schoolbesturen het geval is, dit niet bevorderlijk is voor de effectiviteit van intern toezicht. Daarnaast blijkt de bestuursgrootte juist van positieve invloed te zijn op de effectiviteit van het interne toezicht: naarmate het bestuur groter is, is het interne toezicht beter opgewassen tegen het bestuur.

Voor de effectiviteit van het interne toezicht is het ook van belang dat de intern toezichthouder zich onafhankelijk opstelt. In dit onderzoek is daarom gekeken of het interne toezicht op de stoel van het bestuur gaat zitten. Op basis van de resultaten concluderen we dat de rolvastheid van het bestuur hierbij een rol speelt. Naarmate het bestuur rolvaster is, gaat het interne toezicht minder op de stoel van het bestuur zitten.

Tot slot laten de resultaten zien dat de horizontale dialoog door de schoolbesturen wordt geïnterpreteerd als het afleggen van verantwoording over de opbrengsten en leerresultaten. Daarom is het niet verbazingwekkend dat actoren in de verticale verantwoording worden genoemd. Onderwijsinhoudelijke aangelegenheden of pedagogische aanpak worden door een minderheid (= < 13%) van de besturen genoemd terwijl deze onderwerpen zich goed lenen voor een horizontale dialoog.

Literatuur

- Claassen, A., Hulshof, M., Kuijk, J. van, Knipping, C., Koopmans, A. & Vierke, H. (2008). *De Beleidscontext van zwakpresterende basisscholen*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit.
- Commissie-Hooge (2008). Onafhankelijke Commissie Governance Code BVE: Hooge, Meurs & Doop). *Goed Bestuur in het mbo*. De Bilt: MBO-Raad. Inclusief Tabellenboek / Schalen / Correlaties van het Max Goote Kenniscentrum BVE.
- Commissie-Minderman (Monitoringscommissie Governancecode woningcorporaties: Minderman, Hooge, Koelewijn, Van Montfort) (2010). *Naar verdieping en verbreding van Goed Bestuur*. Tussenrapportage februari 2010. Hilversum: Aedes Vereniging van Woningcorporaties.
- Hooge, E. H.; J. K. Helderma (2007). *Toezicht op scherp. Een studie naar de institutionele context, de theorie en de praktijk van intern toezicht bij woningcorporaties*. Zoetermeer: Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties.
- Hooge, E. H., F. Nusink & M. E. van der Sluis (2006). *Zicht op intern toezicht. Theorie en praktijk van raden van toezicht in de bve-sector*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.
- Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.