

Goed bestuur in het primair onderwijs

rapportage nulmeting monitor Goed Bestuur PO 2010

Author(s)

Hooge, Edith; Honingh, M.E.

Publication date

2011

Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Hooge, E., & Honingh, M. E. (2011). *Goed bestuur in het primair onderwijs: rapportage nulmeting monitor Goed Bestuur PO 2010*. Hogeschool van Amsterdam.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please contact the library: <https://www.amsterdamuas.com/library/contact>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.



PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

This full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

[<http://hdl.handle.net/2066/95261>]

Please be advised that this information was generated on 2013-03-04 and may be subject to change.



Goed Bestuur in het primair onderwijs

Resultaten van de nulmeting monitor Goed Bestuur PO 2010

Edith Hooge & Marlies Honingh

Mei 2011

Colofon

Goed Bestuur in het primair onderwijs. Resultaten van de nulmeting monitor Goed Bestuur PO 2010.

Edith Hooge & Marlies Honingh

Amsterdam / Nijmegen, Mei 2011

Eindredactie: Maud Koper

De monitor Goed Bestuur PO wordt uitgevoerd in opdracht van de PO-raad door de Hogeschool van Amsterdam in samenwerking met de Radboud Universiteit Nijmegen.

Contactgegevens

Mw. dr. E. H. Hooge

Kenniscentrum Onderwijs en Opvoeding

Domein Onderwijs en Opvoeding

Hogeschool van Amsterdam

Postbus 1025

1000 BA Amsterdam

Tel: 06 24 55 19 67

Email: e.h.hooge@hva.nl

Mw. dr. M. E. Honingh

Bestuurskunde en Politicologie

Fac. der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Postbus 9108

6500 HK Nijmegen

Tel: 024 3 611 513

Email: m.honingh@fm.ru.nl

Samenvattende conclusies

Goed Bestuur staat al enkele jaren volop in de belangstelling binnen het onderwijs. De branche-organisaties spelen een belangrijke rol bij het normeren en invoeren van Goed Bestuur in het onderwijs, elk in hun eigen sector. Met de inwerkingtreding van de wet 'Goed onderwijs, Goed Bestuur' (Staatsblad 2010, nr. 80 en 282) is in het primair onderwijs de aandacht voor vraagstukken rond Goed Bestuur, intern toezicht en het sturen op kwaliteit nog sterker in het brandpunt van de belangstelling komen te staan. In 2010 stelde de PO-raad de Code Goed Bestuur Primair Onderwijs vast. Deze code geldt voor alle leden van de PO-raad volgens het principe van 'pas-toe-of-leg-uit'.

In opdracht van de PO-raad voert de Hogeschool van Amsterdam in samenwerking met de Radboud Universiteit Nijmegen de monitor Goed Bestuur in het primair onderwijs uit. In deze monitor wordt onderzocht in 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. Hiermee wordt meer diepgaand inzicht verkregen in de betekenis en de processen 'achter de cijfers' van de twee metingen van het vragenlijstonderzoek. In het voorliggende rapport wordt verslag gedaan van de (resultaten van) nulmeting, die uitgevoerd is in het najaar van 2010 onder schoolbesturen in het Primair Onderwijs.

Aan deze nulmeting, gehouden in het najaar van 2010, hebben 332 besturen meegewerkt. Afgaande op de bestuursgrootte en denominatie van de gehele populatie blijkt dat de responsgroep in deze monitor niet als een representatieve groep beschouwd mag worden. Er zijn minder éénpitters en meer schoolbesturen met 11 tot en met 20 scholen vertegenwoordigd in de onderzoeksgroep. Ook is het aandeel openbare schoolbesturen groter in de onderzoeksgroep dan in de populatie van schoolbesturen PO. Op grond van deze verschillen concluderen we dat de onderzoeksgroep niet als representatief mag worden beschouwd voor de onderzoekspopulatie. We veronderstellen dat de schoolbesturen die wél aan deze nulmeting hebben deelgenomen bewuster en gemotiveerder streven naar goed bestuur en/of meer werk hebben gemaakt van het invoeren van de code. Om deze reden vermoeden we dat de resultaten vertekend zijn in de zin dat zij een positiever

beeld geven van de stand van zaken ten aanzien van de implementatie van de code Goed Bestuur.

Nu worden de belangrijkste uitkomsten en conclusies gepresenteerd.

De helft van de schoolbesturen gebruikt de code...

De eerste uitkomst is dat ruim een half jaar na het vaststellen van de code Goed Bestuur in het Primair Onderwijs de helft (50%) van de schoolbesturen PO aangeeft deze code te gebruiken. De schoolbesturen vinden – gemiddeld genomen - dat de code aangeeft wat de essentie van Goed Bestuur is. Ze vinden dat de code duidelijk, bruikbaar en niet te streng is.

De meerderheid van de schoolbesturen heeft intern toezicht en vindt intern toezicht van belang...

Een belangrijk resultaat is dat 72% van de schoolbesturen primair onderwijs intern toezicht op het bestuur heeft. Daarbij hebben meerpitters beduidend vaker intern toezicht op het bestuur dan éénpitters.

De meerwaarde van intern toezicht op het bestuur wordt door de schoolbesturen onderkend: gemiddeld genomen onderschrijven zij de stelling dat intern toezicht de kwaliteit van het bestuur verhoogt. De schoolbesturen die in het najaar van 2010 geen intern toezicht op het bestuur hebben, onderschrijven deze stelling in mindere mate.

Diversiteit aan bestuursmodellen...

Een krappe helft (47%) van de schoolbesturen hanteert bestaande bestuursmodellen om intern toezicht te structureren. Krap éénderde (30%) doet dit door het bestuur de toezichthoudende functie te geven en de bestuurlijke functie te beleggen bij het bovenscholse management of de schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie. Bij 17% van de schoolbesturen heeft de ALV de toezichthoudende functie toebedeeld gekregen. Ruim éénvijfde (22%) van de schoolbesturen hanteert het raad-van-toezichtmodel voor het structureren van bestuur en intern toezicht, en 4% doet dit met het éénlaagsmodel, waarbij de functie van intern toezicht en bestuur in één orgaan zijn belegd.



Toename van het éénlaagsmodel te verwachten...

Van de schoolbesturen die geen intern toezicht op het bestuur hebben, is 71% van plan dit binnen een jaar wel in te stellen. Slechts 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 een kwart (24%) 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.

Leden van schoolbesturen vaak ouders...

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 gaat hier om schoolbesturen die ofwel een bestuurlijke ofwel een toezichthoudende functie uitoefenen.

Schoolbesturen die een bestuurlijke functie uitoefenen hebben vaker *geen* ouders als lid (42%) dan schoolbesturen die een toezichthoudende functie uitoefenen (25%).

Daarnaast blijkt dat ouders vaker in schoolbesturen zitten die éénpitter zijn dan in schoolbesturen die meerpitter zijn. Het gemiddelde percentage ouders in éénpitters bedraagt 73% ten opzichte van een gemiddeld 32% ouders in meerpitters.

Een andere conclusie is dat naarmate er meer ouders deel uitmaken van een schoolbestuur, de bestuursleden vaker vrijwilliger zijn en geen honorarium ontvangen.

Leden van schoolbesturen zijn man, wit, van middelbare leeftijd en hoogopgeleid...

Het gemiddelde lid van een schoolbestuur met ofwel een bestuurlijke ofwel een toezichthoudende functie is een hoogopgeleide (HBO- of universitair niveau) Nederlandse man, tussen de 40 en 59 jaar oud, vaak vader van een kind op (één van) de scho(o)l(en). Het merendeel (81%) van de leden van de schoolbesturen is hoog opgeleid. Bijna alle bestuurders (93%) van meerpitters zijn hoog opgeleid. Bij éénpitters heeft 41% van de leden lager opleidingsniveau dan HBO of universitair.

Een uitvoerende bestuursstijl bevordert sturen op kwaliteit...

De schoolbesturen geven aan te sturen op kwaliteit. Zij hebben - gemiddeld genomen - zicht op de kwaliteit van het onderwijs, zij vinden dat het bestuur kan bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs en zij vinden sturen op onderwijskwaliteit de belangrijkste taak van het bestuur. Een wat diepgaandere analyse laat zien dat een aantal factoren effect heeft op de mate waarin schoolbesturen sturen op kwaliteit.

Naarmate de schoolbesturen hun bestuursstijl meer typeren als 'uitvoerend', geven zij ook aan meer te kunnen bijdragen aan onderwijskwaliteit en er meer zicht op te hebben. Een uitvoerende bestuursstijl is hier als volgt gedefinieerd: het bestuur neemt de regie bij de beleidsvoorbereiding, schrijft beleidsstukken, en is mede-uitvoerder van beleid. Ook neemt het bestuur deel aan onderwijsinhoudelijke verbeteringstrajecten en benoemingsprocedures van nieuwe personeelsleden op de school/scholen. Verder beoordeelt het bestuur offertes van aannemers die aan het werk gaan op de school/scholen, verricht betalingen, is aanspreekpunt voor ouders of leraren van de school/scholen en onderhandelt met de gemeente over zaken die op de school/scholen spelen.

Een andere factor van belang is de rolvastheid van het bestuur. Naarmate het bestuur rolvaster is, geeft het aan meer te kunnen bijdragen aan onderwijskwaliteit en heeft het er meer zicht op.

Ook een belangrijke factor is bestuursgrootte, hier gemeten als het aantal scholen dat onder het bestuur ressorteert. Bestuursgrootte blijkt een positief effect te hebben op de mate waarin besturen sturen op onderwijskwaliteit: grotere besturen zijn er meer van overtuigd dat zij kunnen bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs op de scholen dan kleinere besturen.

Tot slot blijkt de aanwezigheid van bovenschools management een bescheiden positief effect te hebben op sturen op kwaliteit.

Alles overziend, wijzen de resultaten erop dat grotere schoolbesturen, met bovenschools management, die rolvast zijn en een meer uitvoerende bestuursstijl hanteren, meer sturen op kwaliteit.

Actief informatie verwerven en een toetsingskader hanteren is geen gemeengoed bij de uitoefening van intern toezicht....

De uitoefening van het interne toezicht – indien aanwezig – is in dit onderzoek in beeld gebracht met behulp van de drie taken van het interne toezicht: de toezichtstaak, de adviestaak en de werkgeverstaak.

Geconstateerd kan worden dat het zelf actief informatie verwerven door het interne toezicht, een cruciaal aspect van de toezichtstaak, geen gemeengoed is. Een minderheid van het interne toezicht (37%) doet dit.

Ook het tweede aspect van de toezichtstaak, oordeelsvorming, blijkt bij een minderheid van het interne toezicht (39%) expliciet en systematisch te gebeuren op basis van een toetsingskader (indicatoren).

Het derde aspect van de toezichtstaak, interventie, wordt door driekwart (74%) van het interne toezicht vorm gegeven via het vastleggen in statuten of reglement van majeure besluiten waaraan het interne toezicht goedkeuring moet geven.

Het interne toezicht geeft invulling aan de werkgeverstaak...

De intern toezichthouders in het primair onderwijs blijken invulling te geven aan de werkgeverstaak: de overgrote meerderheid benoemt de bestuurders (93%) en bepaalt de beloningsstructuur en -hoogte van de bestuurders (86%).

De Algemene Ledenvergadering (ALV) als intern toezichthouder is onvoldoende opgewassen tegen het bestuur...

Voor effectief toezicht is kritisch intern toezicht nodig. Gemiddeld genomen vinden de schoolbesturen dat het interne toezicht goed tegen hen is opgewassen. Nadere analyses 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, dit niet bevorderlijk is voor de effectiviteit van intern toezicht.

Naarmate het bestuur groter is, is het interne toezicht beter opgewassen tegen het bestuur ...

Daarnaast blijkt de bestuursgrootte 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.

Rolvastheid van het bestuur bevordert de effectiviteit van het interne toezicht...

Voor de effectiviteit van het interne toezicht is het ook van belang dat de intern toezichthouder zich onafhankelijk opstelt. Hier is daarom nagegaan 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.

Horizontale dialoog wordt smal opgevat in termen van verticale verantwoording...

Bij de functie van besturen hoort ook het voeren van een horizontale dialoog, iets waarvoor in de code ook aandacht is ingeruimd. Bij de afbakening van dit begrip ten behoeve van dit onderzoek is helder geworden dat verantwoording aan verticale en interne stakeholders te typeren is als verticale hiërarchische verantwoording en verantwoording aan zogenaamde prioritaire en externe stakeholders als horizontale dialoog of verantwoording.

Opvallend is 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. Theoretisch gezien horen deze actoren thuis in het stelsel van verticale verantwoording. De verantwoording aan hen ook is vastgelegd in wet- en regelgeving.

Tegelijkertijd valt op dat externe belanghebbenden zoals collega-dienstverleners op het terrein van zorg, welzijn, wonen en sport minder worden genoemd, terwijl schoolbesturen juist samen met deze dienstverleners opereren in hun wijk/buurt.



Bij 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. Dit wijst erop dat de horizontale dialoog vooralsnog wordt geïnterpreteerd als het afleggen van verantwoording. Daarom is het niet verbazingwekkend dat belanghebbenden in de verticale verantwoording worden genoemd. Onderwijsinhoudelijke aangelegenheden of pedagogische aanpak worden door een minderheid ($\leq 13\%$) van de besturen genoemd terwijl deze onderwerpen zich goed lenen voor een horizontale dialoog.



Inhoudsopgave

	Pagina
1 Inleiding	11
2 Achtergrond	12
2.1 Goed Bestuur en branche-organisaties	12
2.2 Besturen	15
2.3 Toezicht houden	17
2.4 Monitor Goed Bestuur in het PO	22
3 Resultaten van de nulmeting.	24
3.1 Verantwoording van het onderzoek	24
3.2 Rechtsvorm en bestuursmodel	26
3.3 Bestuur	29
3.4 Intern toezicht	35
3.5 Sturen en toezicht houden op kwaliteit	48
3.6 Horizontale verantwoording	51
3.7 Code Goed Bestuur	56
Literatuur	58

1 Inleiding

In januari 2010 heeft de PO-Raad de Code Goed Bestuur in het Primair Onderwijs (vanaf nu: de code) vastgesteld. Om het implementatie- en ontwikkeltraject bij de schoolbesturen te ondersteunen laat de PO-raad een monitor Goed Bestuur uitvoeren die een antwoord geeft op de volgende vragen:

1. Wat is de stand van zaken ten aanzien van de implementatie van de code Goed Bestuur in het Primair Onderwijs op 1 oktober 2010 (een 'nulmeting') en op 1 oktober 2011?
2. Wat zijn de dilemma's, vragen en knelpunten waar de bestuurders van PO-scholen tegenaan lopen bij de implementatie van de code Goed Bestuur, eveneens in oktober 2010 en oktober 2011?

Deze monitor Goed Bestuur wordt uitgevoerd door de Hogeschool van Amsterdam, Kenniscentrum Onderwijs en Opvoeding in samenwerking met de Radboud Universiteit Nijmegen, afdeling bestuurskunde en politicologie.

De monitor voorziet in een antwoord op bovenstaande onderzoeksvragen met behulp van zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek. Dit zogenaamde 'mixed methods' perspectief berust op het idee dat beide onderzoeksmethoden complementair zijn (Day et al, 2008). Kwantitatief onderzoek vormt een substantieel onderdeel van de monitor. Met behulp van een gesloten vragenlijstonderzoek wordt de stand van zaken wat betreft de invoering van formele aspecten van de code onderzocht in het najaar van 2010 en van 2011. Analyse van het vragenlijstonderzoek levert met name een antwoord op de eerste onderzoeksvraag. Een praktijkverkenning vormt het kwalitatieve deel van de monitor. Hiermee wordt meer diepgaand inzicht verkregen in de betekenis van en de processen 'achter de cijfers' van de twee metingen van het vragenlijstonderzoek. Het kwalitatieve gedeelte van de monitor levert vooral antwoorden op de tweede onderzoeksvraag.

In het voorliggende rapport wordt verslag gedaan van de (resultaten van) de nulmeting, die is uitgevoerd in het najaar van 2010 onder schoolbesturen in het primair onderwijs.

2 Achtergrond

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de achtergrond en principes van Goed Bestuur. In paragraaf 2.1 gaan we in op de definities van Goed Bestuur en op de rol die branche-organisaties kunnen spelen bij de bevordering ervan. De paragraaf erna werkt het begrip ‘besturen’ verder uit, gevolgd door paragraaf 2.3 waarin het begrip ‘toezicht houden’ centraal staat. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een toelichting op de inhoud van deze nulmeting in paragraaf 2.4.

2.1 Goed Bestuur en branche-organisaties

Goed Bestuur is gedurende de afgelopen jaren een veelbesproken onderwerp (Hooge & Vermeeren, 2007). De afgelopen twee decennia heeft Goed Bestuur bij beursgenoteerde ondernemingen enorm in de belangstelling gestaan onder de noemer Corporate Governance. Vanaf het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw werd het thema ook van groot belang voor de non-profitsector en de overheid. Deze ontwikkeling heeft ook het onderwijs niet onberoerd gelaten.

Goed Bestuur heeft meerdere betekenissen en dient meerdere doelen. Het is breed geaccepteerd dat Goed Bestuur gaat over bestuur, toezicht op dat bestuur en de verantwoording over het bestuur en toezicht (Hooge & Vermeeren, 2007).

Met behulp van het onderscheid tussen ‘decision control’ en ‘decision management’ (Fama & Jensen, 1983) wordt het verschil duidelijk tussen de functies van toezichthouden en besturen. *Decision management* verwijst naar (be)sturen en behelst het voorbereiden en ontwikkelen van (nieuwe) plannen, het uitvoeren van (nieuwe) plannen en verantwoording afleggen over de uitvoering van (nieuwe) plannen. Terwijl *decision control* verwijst naar het toezicht houden, oftewel het goedkeuren van (nieuwe) plannen en het toezien op de uitvoering van (nieuwe) plannen.

Het woord ‘goed’ verwijst zowel naar het feit dat bestuur kwalitatief goed moet zijn, als goed in normatieve zin: dus fatsoenlijk en deugdelijk. Goed Bestuur vraagt daarmee altijd om ter zake kundig zijn én om juist moreel gedrag.

Er kunnen drie hoofddoelen van Goed Bestuur worden onderscheiden (Hooge & Vermeeren, 2007). Ten eerste is er het instrumentele doel van het creëren van de juiste ‘checks and balances’ in een organisatie. Te denken valt dan aan zaken als het vastleggen en handhaven van spelregels en omgangsvormen, het afwegen en behartigen van belangen, en het organiseren van een ‘tegenmacht’ voor het bestuur.

Een tweede doel is te beschouwen als een legitimeringsfunctie en dient om vertrouwen van aandeelhouders, stakeholders, de overheid, en/of de samenleving te verkrijgen en te behouden. Ten derde wordt Goed Bestuur ook geacht een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de primaire processen (dienstverlening) van organisaties. In het onderwijs gaat het dan om de kwaliteit van de onderwijsleerprocessen en de onderwijsopbrengsten en wordt verondersteld dat Goed Bestuur innovatie en verbetering hiervan stimuleert.

Goed Bestuur komt vooral tot stand via gedrag en organisatiecultuur, waarbij structuur en regels dienen ter ondersteuning. Dit betekent dat Goed Bestuur pas echt betekenis krijgt op het moment dat de essentie ervan geworteld is in de cultuur van bestuur en toezicht en daarmee het niveau van 'window dressing' en het volgzzaam afvinken van noties uit governancecodes ontstijgt (Hooge & Vermeeren, 2007).

Naast de overheid, die op een aantal onderdelen wet- en regelgeving heeft vastgesteld met betrekking tot aspecten van Goed Bestuur (Staatsblad 2010, nr. 80 en 282), spelen de verschillende onderwijsbranche-organisaties een belangrijke rol bij het normeren en invoeren van Goed Bestuur in het onderwijs. Al in 2004 hebben de besturenorganisaties in de PO-sector een code Goed Bestuur uitgebracht (de PO-raad bestond toen nog niet), en in 2006 brachten de MBO-raad (toen nog BVE-raad geheten) en de HBO-raad eigen governancecodes uit. In 2008 volgde de VO-raad. Ondanks verschillen in terminologie, gedetailleerdheid en mate van normering, bevatten al deze governancecodes vergelijkbare normen en adviezen over het functioneren van en de scheiding tussen intern toezicht en bestuur, over 'checks and balances' en onafhankelijkheid, over risicobeheersing en controle, over belangenverstrengeling, over integriteit en transparantie, en over wat horizontale verankering, dialoog of verantwoording wordt genoemd.

De code van de PO-raad uit 2010 valt in twee opzichten op in vergelijking met andere governancecodes. Ten eerste zijn er geen normen vastgelegd voor de structurering van het interne toezicht. Scheiding van de functies van intern toezicht en bestuur is wel een principe in de code, maar deze scheiding hoeft niet organiek te zijn. Ten tweede valt op dat in de code uitdrukkelijk inhoudelijke doelen van Goed Bestuur zijn opgenomen, namelijk het sturen op kwaliteit en het sturen op de maatschappelijke opdracht van het primair onderwijs. Daarmee omvat de code niet alleen technische afspraken over Goed Bestuur, maar is de code ook normerend wat betreft de inhoud van Goed Bestuur.

Ondanks de intern bindende afspraken die binnen de branche-organisaties worden gemaakt over naleving van de codes, zijn deze codes vooral moreel bindend gezien de beperkte sanctiemogelijkheden waarover de branche-organisaties kunnen (en willen) beschikken. De idee achter deze vorm van zelfregulering is dat als de onderwijsinstellingen hun zaken 'goed op orde hebben' het externe toezicht kan worden versoerd (proportioneel toezicht) en de processen van deregulering en autonomievergroting ten opzichte van de overheid kunnen voortgaan (Tweede Kamer 2008-2009).

Het mechanisme dat hiermee in werking is gezet, kan worden getypeerd als 'de schaduw van de hiërarchie' (Scharpf, 1997; Schillemans, 2007). Het is een antwoord op het dilemma of regelgeving door de Rijksoverheid of zelfregulering door de sector de beste oplossing kan bieden voor het bevorderen van Goed Bestuur. De schaduw van de hiërarchie houdt in dit geval in dat het Rijk de branche-organisaties in het onderwijs stimuleert om zelf tot een akkoord te komen met de eigen leden over het streven naar Goed Bestuur. Boven dit proces hangt overheidsingrijpen, een externe vorm van hiërarchische dreiging, als het zwaard van Damocles. Mochten de branche-organisatie en haar leden namelijk niet tot een akkoord komen of mocht de invoering dan wel de naleving van de regels en afspraken rondom Goed Bestuur onvoldoende worden uitgevoerd en nageleefd, dan intervenueert de overheid alsnog met eigen wet- en regelgeving. Dit mechanisme laat zien dat ook binnen zelfregulering verticale relaties niet genegeerd kunnen worden (Mayntz & Scharpf, 1995).

Branche-organisatie passen behalve zelfregulering via governancecodes ook andere instrumenten toe om Goed Bestuur te bevorderen in de eigen sector zoals het (laten) monitoren en handhaven van de naleving van de governancecodes en de invoering van een beloningsreglement voor bestuurders. Ook het stimuleren van professionalisering van bestuur en intern toezicht vindt plaats, bijvoorbeeld door middel van een scholingsaanbod of door het faciliteren van netwerken voor leden met een leer- en ontwikkelfunctie op het gebied van Goed Bestuur.

2.2 Besturen

In de code wordt besturen verwoord als ‘sturen en toezien op de meerwaarde van het onderwijs én van de (onderwijs)organisatie voor het leren en ontwikkelen van kinderen én van medewerkers’.

Over wat het ‘sturen en toezien op onderwijskwaliteit’ inhoudt en hoe het vorm kan krijgen is meer bekend via het onderzoek van Claassen et al (2008), Honingh & Karstanje (2007), Karstanje, et al (2008), Ten Bruggencate (2009), Turkenburg (2008), Wartenberg-Cras & Van Kessel (2007) en Van Eck & Boogaard et al (2007).

Bij de functie van besturen hoort het voeren van een horizontale dialoog, iets waarvoor in de code ook aandacht is ingeruimd. De afgelopen jaren is in de hele non-profitsector - en dus ook in het onderwijs - de overtuiging gegroeid dat niet alleen verantwoording moet worden afgelegd aan de overheid, maar dat het ook van belang is legitimatie te verkrijgen van partijen in de omgeving ofwel het eigen werkgebied. Dit kan door met stakeholders in dialoog te gaan en zogenaamde horizontale verantwoording af te leggen.

Kunnen we de begrippen ‘horizontaal’ en ‘stakeholders’ nader afbakenen? Een horizontale dialoog of verantwoording is aan de orde indien er geen formele hiërarchische relatie bestaat en de adressant een ‘derde partij’ is (Schillemans, 2007). In de omgeving van scholen zijn veel van die ‘derde partijen’ die stakeholders worden genoemd. Volgens de definitie van Freeman (1984, p. 46) is een stakeholder van een organisatie elke groep of persoon die de doelbereiking van die organisatie kan beïnvloeden of door die doelbereiking zelf beïnvloed wordt. Een vierdeling in prioritaire, interne, verticale en externe stakeholders brengt ordening in deze brede definitie van stakeholders (Hooge & Helderman, 2007; Cie Hooge, 2008):

- 1 *Prioritaire stakeholders*: dit zijn leerlingen en hun ouders, zij hebben primair belang hebben bij de ‘dienstverlening’ van scholen;
- 2 *Interne stakeholders*: die zijn de leraren en het overige werkzame personeel - al dan niet geïnstitutionaliseerd of georganiseerd via de MR - ;
- 3 *Verticale stakeholders*: de overheid en organisaties die de overheid vertegenwoordigen, met wie een wettelijk verankerde toezichts- en verantwoordingsrelaties bestaat;
- 4 *Externe stakeholders*: alle overige groepen of personen in de omgeving, al dan niet geïnstitutionaliseerd of georganiseerd.

Deze indeling maakt helder dat verantwoording aan verticale stakeholders en interne stakeholders te typeren is als verticale hiërarchische verantwoording en verantwoording aan prioritaire en externe stakeholders als horizontale dialoog of horizontale verantwoording.

Bij het voeren van een horizontale dialoog / verantwoording wordt de nadruk gelegd op de leer- en verbeterfunctie ervan: het verbeteren van het onderwijs en komen tot innovatie. De Vijlder (2002; 2005) onderscheidt drie functies van horizontale verantwoording die hij als één organisch geheel ziet, maar die onderling ook spanning opleveren: de draagvlakfunctie, de leer- en verbeterfunctie, en de rekenschapfunctie. Ook de Onderwijsraad (2006) stelt dat het bij horizontale verantwoording vooral gaat om de leerfunctie in plaats van om legitimeren en verantwoorden. Legitimering en verantwoording moeten volgens de Raad plaatsvinden in de verticale relatie tussen instellingen en de Rijksoverheid. De onafhankelijke commissie governance BVE sloot zich recent bij deze opvatting aan (Cie Hooge, 2008).

Van horizontale verantwoording en het voeren van een horizontale dialoog wordt veel verwacht. Boers en Van Montfort (2006) constateren in een overzichtsartikel over governancecodes dat de aandacht die veel codes besteden aan meer dialoog met stakeholders en verbreding van de publieke verantwoording positief kan uitwerken op de maatschappelijke legitimatie van instellingen. Zij stellen echter wel dat het hiervoor nodig is dat de instellingen een duidelijk en juist beeld hebben van hun belanghebbenden. Daartoe is het noodzakelijk om de vraag te stellen wie nu eigenlijk relevante stakeholders zijn en hoe ze in beeld komen. Aanvullend is het van belang na te denken over de vraag hoe de relaties tussen stakeholders en de instelling vorm zouden moeten krijgen. Deze relaties kunnen een mix zijn van informeren, geïnformeerd worden, betrekken, betrokken worden, samenwerken, verantwoording vragen en verantwoording afleggen. Het interne toezicht wordt dan verantwoordelijk gesteld voor het toezicht op (de effectiviteit van) de horizontale verantwoording.

De precieze betekenis die het voeren van een horizontale dialoog in de praktijk heeft en de praktische uitvoering van een horizontale dialoog of verantwoording is nog onvoldoende uitgekristalliseerd (Hooge & Helderman, 2007, De Vijlder & Westerhuis, 2002, Deuten & de Kam, 2005, Schillemans, 2007).

2.3 Toezicht houden

Toezicht houden betekent erop toezien dat het bestuur op een behoorlijke manier besluiten neemt, het beleid bepaalt, leiding geeft aan de organisatie en dat het bestuur zich houdt aan geldende wet- en regelgeving en branche-afspraken. Over het algemeen kunnen drie taken voor het interne toezicht worden onderscheiden:

- 1 De toezichtstaak: ondervragen, beoordelen en waakhond zijn;
- 2 De adviestaak: reflecteren en adviseren op basis van kennis, expertise en de externe informatie die de intern toezichthouder inbrengt;
- 3 De werkgeverstaak: werkgever van het bestuur zijn.

Aan deze opsomming moeten nog twee taken toegevoegd worden (Hooge & Helderma, 2007; Hooge & Vermeeren, 2007). Ten eerste het toezien op verticale hiërarchische verantwoording en de in de vorige paragraaf aan de orde gestelde horizontale verantwoording / dialoog. Ten tweede het zichzelf voorzien van een prikkel om zich te verantwoorden over de kwaliteit van het interne toezicht. Dit kan onder meer gebeuren door periodiek een zelfevaluatie te (laten) uitvoeren.

De eerste taak, het toezicht houden, omvat drie aspecten die de basis vormen van elk controle systeem (Algemene Rekenkamer, 1997; Hood, 1986): informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie.

Informatieverzameling is een cruciaal aspect van toezicht. Toezichthouders ontvangen vaak enerzijds te veel en anderzijds te weinig informatie over hoe de organisatie functioneert en presteert in relatie tot andere vergelijkbare organisaties.

Toezichthouders zijn zelf verantwoordelijk voor de informatieverzameling en kunnen niet passief afwachten wat hen wordt aangereikt. Zij moeten aangeven welke informatie zij willen ontvangen en op welke wijze. Het is in elk geval van belang dat de informatie adequaat, op tijd en betrouwbaar is. Bij de betrouwbaarheid stuiten we op de zogenaamde onafhankelijkheidsparadox (Hooge & Helderma, 2007). Deze verwijst naar het feit dat voor het uitoefenen van onafhankelijk toezicht de raad van toezicht afhankelijk is van de medewerking van degene op wie dat toezicht is gericht. Er is ook sprake van informatie-asymmetrie: het bestuur weet veel meer van de organisatie en maakt er onderdeel van uit, terwijl het interne toezicht in beperkte tijd en met beperkte middelen zich op afstand moet laten informeren. In verband met de onafhankelijkheidsparadox is het van belang dat de toezichthouder zelf actief informatie verwerft.

Wat betreft *oordeelsvorming* is de kernvraag welke beoordelingsmaatstaven de toezichthouder hanteert. In een zogenaamd toezichtkader kan worden vastgelegd aan de hand van welke maatstaven het interne toezicht zijn oordeel vormt. Deze vastgestelde maatstaven kunnen in de praktijk werken als prestatie-indicatoren voor het management en overige leden van de organisatie. Om de negatieve en soms zelfs perverse effecten hiervan te dempen (Bevan & Hood, 2006, De Wolf & Janssens, 2007) wordt aanbevolen altijd zowel procesgerichte als productgerichte maatstaven te hanteren (De Bruijn, 2005). Ook is het verstandig om niet met één allesomvattende maatstaf te werken, maar met een multi-dimensionale meting. Aanvullend is het van belang om ook naar het ‘verhaal achter de cijfers’ te zoeken, bijvoorbeeld door medewerkers en klanten of cliënten van de organisatie om een nadere toelichting te vragen.

Wat betreft *interventie* is een belangrijke vraag of het interne toezicht formele interventiemogelijkheden heeft. Over welke bevoegdheden beschikt het interne toezicht: benoemen en ontslaan van bestuurders, onthouden van goedkeuring aan begroting en jaarrekening? Een ander aspect is de mogelijkheid om getrapt ofwel proportioneel te interveniëren in plaats van een zogenaamde ‘alles of niets’ benadering.

Wat betreft de adviestaak kan het interne toezicht verschillende strategieën toepassen. De intern toezichthouder kan meedenken en oplossingen aandragen, maar vaak gaat het erom een tegenwichtpositie in te nemen: als advocaat van de duivel of door een andere benadering of zienswijze te zoeken. Een vraagstuk kan ook in een breder perspectief worden geplaatst door vergelijkingen te maken met andere organisaties, sectoren, regio's of landen. Bij de adviestaak bestaat het risico dat het interne toezicht naar het bestuur toe kruipt en invulling poogt te geven aan meerdere rollen: adviseur, partner, vraagbaak, vertrouwenspersoon, behalve aan de rol van de toezichthouder. Terwijl het juist zaak is dat de interne toezichthouder niet op de stoel van de bestuurder(s) gaat zitten en zich bij de uitoefening van de toezichthoudende taak kritisch en onafhankelijk opstelt.

De kern van de werkgeverstaak ligt erin dat het interne toezicht zorg moet dragen voor een effectief en goed functionerend bestuur, rekening houdend met de specifieke eigenschappen en maatschappelijke context van de school/scholen, en er (een) passende bestuurder(s) bij vindt. Ook moet het interne toezicht eventuele opvolging regelen. Daarnaast beoordeelt het interne toezicht de bestuurders en kan daartoe functionerings- en beoordelingsgesprekken voeren en wordt de beloningsstructuur en -hoogte van de bestuurders bepaald.

Hoe kunnen intern toezicht en bestuur worden gestructureerd? Zoals gezegd staat dit de schoolbesturen in het primair onderwijs vrij, zolang er maar een functionele scheiding van bestuur en intern toezicht wordt gegarandeerd (Staatsblad 2010, nr. 80 en 282). Er zijn verschillende mogelijkheden.

Ten eerste kunnen de schoolbesturen het interne toezicht en bestuur structureren binnen de bestaande bestuursmodellen, soms door middel van volmacht, mandaat of delegatie. De volgende bestuursmodellen kunnen dan worden toegepast:

Functie van intern toezicht belegd bij:	Bestuurlijke functie belegd bij:
Het bestuur	Het bovenschoolse management of de schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie
Algemeen bestuur	Dagelijks bestuur
De Algemene Leden Vergadering en het algemeen bestuur	Het dagelijks bestuur
De Algemene Leden Vergadering en het bestuur	Het bovenschoolse management of de schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie
De Algemene Leden Vergadering	Het bestuur
De Algemene Leden Vergadering	Het algemeen en het dagelijks bestuur

De tweede mogelijkheid is dat de structurering van intern toezicht en bestuur wordt geënt op bestuursmodellen die breder in de publieke en non-profitsector en het bedrijfsleven gangbaar zijn. Er zijn dan twee hoofdstructuren te onderscheiden om intern toezicht vorm te geven: de one-tierstructuur (hier het éénlaagsmodel genoemd) (Hooge & Nijkamp, 2007) en de two-tierstructuur (hier het raad-van-toezichtmodel genoemd) (Moerland, 1997, Peij et al, 2002).

De one-tierstructuur gaat uit van één orgaan waarin bestuur en intern toezicht zijn samengevoegd. Dit betekent dat er geen apart toezichthoudend orgaan is, maar dat er binnen het orgaan sprake is van een functionele scheiding. Het orgaan bestaat zodoende uit bestuurders (die de organisatie besturen) en intern toezichthouders (die intern toezicht houden). De voorzitter van het orgaan hoort een intern toezichthouder te zijn. Bovendien dient het aantal toezichthouders in het orgaan in de meerderheid te zijn. Om de intern toezichthoudende functie goed tot haar recht

te laten komen, wordt bij deze structuur vaak gewerkt met aparte audit-, honorerings- en benoemingscommissies. De bedoeling van de commissies is de intern toezichthouders van informatie te voorzien ter ondersteuning van hun toezichthoudende taak. De one-tierstructuur is te vinden in Engels-Amerikaanse landen zoals de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Australië en Canada, en ook in België, Italië, Spanje, Zwitserland en Zweden.

Bij de two-tierstructuur wordt het raad-van-commissarissenmodel gehanteerd, ook wel het raad-van-toezichtmodel genoemd. Dit houdt een gelaagd model in met enerzijds het bestuur (college van bestuur (cvb) of raad van bestuur (rvb)) en anderzijds het van de bestuurders afgescheiden intern toezicht (raad van toezicht (rvt) of raad van commissarissen (rvc)). Het bestuur bestuurt de organisatie en het interne toezicht houdt toezicht. Binnen dit systeem bestaat het bestuur uit bezoldigde (directeur-)bestuurders, terwijl de raad van commissarissen/van toezicht is samengesteld uit onafhankelijke toezichthouders die geen dienstverband hebben bij de organisatie maar wel een honorarium ontvangen. Er is in dit systeem sprake van een duidelijke organieke scheiding van intern toezicht en bestuur. De aandeelhouders worden in dit systeem gezien als één van de vele stakeholders. De two-tierstructuur is te vinden in bijvoorbeeld Duitsland, China en Japan én in Nederland.

	Functie van intern toezicht belegd bij:	Bestuurlijke functie belegd bij:
Eénlaagsmodel	Eén orgaan	
Raad-van-toezichtmodel	Raad van Toezicht	College van Bestuur

Goed toezicht heeft niet alleen te maken met de kwaliteiten van de afzonderlijke leden van de raad, maar ook met de groepsdynamiek van de raad als geheel (Clark, 1988). Net als bij elke kleine groep mensen die elkaar regelmatig ontmoeten gedurende een langere periode, zullen er verschillende en voorspelbare processen optreden zoals: de ontwikkeling van gezamenlijke normen, groepsvorming, conflicten, conflictoplossing, gezamenlijke probleemoplossing. Als deze processen aan het toeval worden overgelaten, zal de effectiviteit van het functioneren van het interne toezicht naar alle waarschijnlijkheid afnemen. Om die reden moeten nieuwe leden zorgvuldig worden geselecteerd en – eenmaal geaccepteerd – worden ingewerkt (Schilder et al, 2006).

In de non-profitsector is coöptatie de meest gangbare manier om intern toezichthouders te benoemen. Bij coöptatie is er een onderscheid tussen gesloten en open coöptatie (Luursema et al, 2003). Bij gesloten coöptatie is er geen openbaarheid: de zittende leden benoemen het nieuwe lid. Bij gesloten ‘individuele’ coöptatie stelt één van de leden van de raad – meestal het vertrekkende lid – een nieuw lid voor, veelal met een vergelijkbare achtergrond. Bij open coöptatie, ook wel gecontroleerde coöptatie genoemd, zijn de wervingsprocedure en de selectiecriteria openbaar. De openheid wordt vergroot wanneer niet alleen in het eigen netwerk wordt gezocht, maar als bijvoorbeeld ook door middel van advertenties of door het geven van een zoekopdracht aan een databank gegadigden worden opgeroepen.

Integriteit is van groot belang voor de kwaliteit van het interne toezicht. Vanuit het perspectief van integriteit is het belangrijk dat het interne toezicht niet alleen afhankelijk is van de informatie van het bestuur, maar ook zelf informatie verwerft (zie hierboven). Het stellen van goede vragen, hoe belangrijk ook, is onvoldoende om zicht te krijgen op hetgeen zich precies in de school/scholen afspeelt en wat de precieze betekenis daarvan is. Het aanboren van andere bronnen is om die reden onmisbaar om tot oordeelsvorming te kunnen komen. Integriteit is nauw verbonden met de organisatiecultuur en ook het begrip vertrouwen speelt hierbij een centrale rol. Voor intern toezichthouders is het de kunst om vertrouwen te hebben in het bestuur en om tegelijkertijd scherpe kritische vragen te stellen of een nader extern onderzoek in te laten instellen. Een té kritische houding kan als wantrouwen worden ervaren en de relatie tussen de raad van toezicht en het bestuur beschadigen. Daarmee heeft de relatie tussen het bestuur en het interne toezicht een bijzondere dynamiek. Een klokkenluidersregeling of afspraken over belangenverstrengeling en nevenfuncties zijn mogelijkheden om de integriteit van de organisatie te beschermen, te bevorderen en te benutten. Daarnaast kan het interne toezicht in het jaarverslag expliciet vermelden op welke wijze de onafhankelijkheid van de leden is gewaarborgd.

2.4 Monitor Goed Bestuur in het PO

In dit hoofdstuk is nader ingegaan op betekenis van Goed Bestuur en op de rol die branche-organisaties kunnen spelen bij de bevordering ervan. Ook zijn de begrippen ‘besturen’ en ‘toezicht houden’ afgebakend en geconcretiseerd. Deze achtergrond vormt samen met vragenlijsten over Goed Bestuur uit eerdere onderzoeken (Hooge et al, 2006, Hooge & Helderman, 2007, Cie-Hooge, 2008, Hooge 2009, Cie-Minderman, 2010) de basis voor deze nulmeting in 2010 van de monitor Goed Bestuur.

Sturen en toezien op onderwijskwaliteit is een centraal onderwerp bij deze nulmeting omdat in de code expliciet staat vermeld dat Goed Bestuur geen doel op zich is, maar in dienst staat van de verdere verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Onderzocht of en in hoeverre de schoolbesturen sturen op onderwijskwaliteit met behulp van de volgende drie aspecten:

- 1) Het bestuur ziet sturen op onderwijskwaliteit als haar belangrijkste taak;
- 2) Het bestuur vindt dat het een bijdrage kan leveren aan onderwijskwaliteit;
- 3) Het bestuur zicht heeft op onderwijskwaliteit.

Om deze drie aspecten van sturen op onderwijskwaliteit via een gesloten vragenlijst te kunnen meten zijn voldoende betrouwbare en valide schalen geconstrueerd. De verantwoording hiervan is te vinden in het verantwoordingsdocument dat bij dit rapport hoort, zie hiervoor de website van de PO-raad. Het is ook op te vragen bij de auteurs van dit rapport.

Bij de functie van besturen hoort ook het voeren van een horizontale dialoog, iets waarvoor in de code ook ruim aandacht is ingeruimd. Bij de afbakening van dit begrip is helder geworden dat verantwoording aan verticale en interne stakeholders als verticale hiërarchische verantwoording en verantwoording aan zogenaamde prioritaire en externe stakeholders als horizontale dialoog of verantwoording. Om een beeld te krijgen van of en hoe schoolbesturen een horizontale dialoog voeren is in deze nulmeting onderzocht of en in hoeverre de schoolbesturen een horizontale dialoog voeren, welke belanghebbenden zij daarvoor uitnodigen én welke belanghebbenden hen uitnodigen voor een horizontale dialoog. Ook is gevraagd over welke onderwerpen de horizontale dialoog wordt gevoerd.

De uitoefening van het interne toezicht – indien aanwezig – is in deze meting in beeld gebracht met behulp van de drie taken voor het interne toezicht: de

toezichtstaak, de adviestaak en de werkgeverstaak. Wat betreft informatieverzameling, het eerste aspect van de toezichtstaak, is gevraagd in hoeverre het interne toezicht zelf actief informatie verwerft. Wat betreft het tweede aspect, oordeelsvorming, is gevraagd of het interne toezicht een toezichtkader hanteert. Tot slot is met betrekking tot het derde aspect van de toezichtstaak, interventie, gevraagd over welke bevoegdheden het interne toezicht beschikt.

De structurering van intern toezicht en bestuur stonden centraal in de vragenlijst. Vanwege de grote variëteit in bestuursmodellen in het primair onderwijs, kende de vragenlijst drie varianten: 1) een variant voor de besturen zonder intern toezicht; 2) een variant voor de besturen met intern toezicht gestructureerd via bestaande structuren en 3) een variant voor de besturen met intern toezicht gestructureerd via een het éénlaagsmodel of via het raad-van-toezichtmodel.

In deze nulmeting van de monitor Goed Bestuur is ook onderzocht of en in hoeverre er voldoende scheiding tussen intern toezicht en bestuur is en in hoeverre het interne toezicht zich onafhankelijk en kritisch opstelt in haar adviestaak. Met behulp van de vragenlijst is gevraagd in hoeverre:

- 1) Het interne toezicht nooit op de stoel van het bestuur gaat zitten;
- 2) Het interne toezicht voldoende is opgewassen tegen bestuur.

Voor deze twee aspecten van toezichtstijl zijn voldoende betrouwbare en valide schalen geconstrueerd. De verantwoording hiervan is te vinden in het verantwoordingsdocument dat bij dit rapport hoort, zie hiervoor de website van de PO-raad. Het is ook op te vragen bij de auteurs van dit rapport.

De kern van de werkgeverstaak ligt erin dat het interne toezicht zorg moet dragen voor een effectief en goed functionerend bestuur. Met de vragenlijst is daarom nagegaan of het interne toezicht de bestuurders beoordeelt en daartoe functionerings- en beoordelingsgesprekken voert en de beloningsstructuur en -hoogte van de bestuurders bepaalt. Wat betreft integriteit is gevraagd naar de aanwezigheid van een klokkenluidersregeling en naar de omgang met belangenverstrengeling.

In het nu volgende hoofdstuk worden de resultaten van deze nulmeting gepresenteerd.

3 Resultaten van de nulmeting

3.1 Verantwoording van het onderzoek

Met deze nulmeting beogen we een beeld te geven van de stand van zaken wat betreft Goed Bestuur bij de besturen in het primair onderwijs. 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. Om over ingevulde enquêtes van minimaal 300 schoolbesturen te beschikken, is de gehele populatie van schoolbesturen primair onderwijs benaderd voor deelname aan het onderzoek. Omdat vlak voor deze monitor vergelijkbaar onderzoek heeft plaatsgevonden onder de islamitische schoolbesturen PO is afgesproken deze groep schoolbesturen niet te betrekken bij deze nulmeting. De gegevens van de 1.225 besturen zijn verkregen via de PO-raad.

De schoolbesturen 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 e-mail met daarin het verzoek de digitale enquête in te vullen. De schoolbesturen hadden hiervoor tien weken de tijd. Na zes weken ontvingen zij een reminder per email en vervolgens na acht weken. 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.

De tabellen 1 en 2 laten zien 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%).

Tabel 1: Aantal scholen dat onder het bevoegd gezag ressorteert.

	Percentage van de schoolbesturen in de onderzoeksgroep	Percentage van de school- besturen in de populatie
1	39	46
2 tot en met 10	31	34
11 tot en met 20	20	13
Meer dan 20	10	7

Tabel 2: Denominatie van het bevoegd gezag.

	Percentage van de school- besturen in de onderzoeksgroep	Percentage van de school- besturen in de populatie
Protestants-christelijk	33	29
Openbaar	21	13
Rooms-katholiek	16	14
Algemeen-bijzonder	15	17
Anders (incl. combinaties)	15	27

Op grond van deze verschillen concluderen we dat de onderzoeksgroep niet als representatief mag worden beschouwd voor de onderzoekspopulatie. We veronderstellen dat de schoolbesturen die wél aan deze nulmeting hebben deelgenomen bewuster en gemotiveerder streven naar goed bestuur en/of meer werk hebben gemaakt van het invoeren van de code. Om deze reden vermoeden we dat de resultaten vertekend zijn in de zin dat zij een positiever beeld geven van de stand van zaken ten aanzien van de implementatie van de code Goed Bestuur. Bijvoorbeeld: op basis van dit onderzoek blijkt 72% van de schoolbesturen intern toezicht te hebben ingesteld, in werkelijkheid zal dit percentage lager liggen. Of: deze resultaten wijzen uit dat 37% van het interne toezicht actief informatie verwerft, in werkelijkheid zal dit percentage lager liggen.

3.2 Rechtsvorm en bestuursmodel

Gemiddeld telt een schoolbestuur acht scholen. Tabel 1 laat zien dat tweevijfde (39%) van de schoolbesturen een zogenaamde éénpitter is en dat ééntiende (10%) van de scholen meer dan twintig scholen telt.

In tabel 2 is te zien dat éénderde (33%) van de schoolbesturen een protestants-christelijke identiteit heeft en éénvijfde (21%) openbaar is.

Een krappe helft (46,6%) van de schoolbesturen de stichting als rechtsvorm, éénderde (32,9%) de vereniging en krap éénvijfde (18,6%) is een openbare stichting, zie tabel 3. Overige rechtsvormen komen nauwelijks voor.

Tabel 3: Rechtsvorm van het bevoegd gezag.

	Percentage van de schoolbesturen
Stichting	46,6
Vereniging	32,9
Openbare stichting	18,6
Gemeente (integraal bestuur)	0,6
Gemeente (bestuurscie ex art. 83)	0,6
Openbare rechtspersoon	0,3
Openbaar lichaam op grond van de Wet Gemeenschappelijke regeling	0,4

Welke bestuursmodellen hanteren de schoolbesturen? Ten eerste laat tabel 4 zien dat 28% van de schoolbesturen geen intern toezicht op het bestuur heeft.

Tabel 4: 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 en er is een algemeen en een dagelijks bestuur, beiden besturen.	3
<i>Bestaand bestuursmodel:</i> Er is een algemene ledenvergadering die toezicht houdt, een algemeen bestuur dat toezicht houdt en een dagelijks bestuur dat bestuurt.	0,6
<i>Bestaand bestuursmodel:</i> Er is een algemeen bestuur dat toezicht houdt en een dagelijkse bestuur dat bestuurt.	0,3
<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.	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

Een krappe helft (47%) van de schoolbesturen hanteert bestaande bestuursmodellen om intern toezicht en bestuur te structureren: 30% doet dit door het bestuur de toezichthoudende functie te geven en de bestuurlijke functie te

beleggen bij het bovenschoolse management of de schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie. Bij 17% van de schoolbesturen heeft de ALV de toezichthoudende functie toebedeeld gekregen. Verder is in tabel 4 te zien dat ruim éénvijfde (22%) van de schoolbesturen het raad-van-toezichtmodel hanteert en 4% het éénlaagsmodel.

Tabel 5 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 5: Eenpitters, meerpitters en intern toezicht.

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

3.3 Bestuur

In deze paragraaf wordt gerapporteerd over de samenstelling van de besturen. Hierbij moet worden vermeld dat de schoolbesturen twee functies kunnen uitoefenen: besturen (61%) of intern toezichthouden (39%). Wanneer dit relevant is, wordt dit vermeld.

Gemiddeld genomen telt een schoolbestuur met een besturende functie 5 leden. In tabel 6 is te zien dat verhoudingsgewijs meer besturen met een bestuurlijke functie één lid tellen dan besturen met een toezichthoudende functie (respectievelijk 16% tegenover 6%).

Tabel 6: Aantal bestuursleden.

	Percentage van de besturende schoolbesturen	Percentage van de toezichthoudende schoolbesturen
1 lid	16	6
2 t/m 5 leden	37	38
6 t/m 10 leden	45	55
11 of 12 leden	2	1

Ook is nagegaan hoeveel bestuursleden het college van bestuur telt indien met het raad-van-toezichtmodel wordt gewerkt. In tabel 7 is te zien dat tweevijfde (42%) van de colleges van bestuur éénkoppig is, en een ruime helft (54%) twee tot en met vijf leden telt.

Tabel 7: Aantal bestuursleden bij raad-van-toezichtmodel.

1 lid	42
2 t/m 5 leden	54
6 t/m 9	4

Gemiddeld genomen is 48% van de bestuursleden een ouder. Het gaat hier om ouders van kinderen die een school bezoeken die onder het bestuur ressorteert.

Bij de besturen met een bestuurlijke functie zijn ouders veel vaker **geen** lid van het bestuur dan bij besturen met een toezichthoudende functie (zie tabel 8: respectievelijk 42% en 28%).

Op een kwart van zowel de besturen met een bestuurlijke functie als met een toezichthoudende functie (zie tabel 8: respectievelijk 26% en 25%) bestaat het schoolbestuur alleen uit ouders.

Tabel 8: Percentage ouders in het schoolbestuur.

	Percentage van de besturende schoolbesturen	Percentage van de toezichthoudende schoolbesturen
Ouders zijn geen lid van het schoolbestuur.	42	28
1% t/m 50% van de leden van het schoolbestuur is een ouder.	12	16
51% t/m 99% van de leden van het schoolbestuur is een ouder.	20	31
Alle leden van het schoolbestuur zijn ouder.	26	25

Het gemiddelde aantal ouders in het schoolbestuur bij éénpitters, dat 73,3 % (standaarddeviatie (st.dev.) 35,4%) bedraagt, is hoger vergeleken met het gemiddeld aantal ouders in het schoolbestuur bij meerpitters, dat 31,8% (st.dev. 38,4%) bedraagt. Een T-test wijst uit dat dit verschil significant is ($p = 0,000$).

Tabel 9 laat preciezer zien hoeveel ouders er in schoolbesturen zitten omdat er in tabel 9 een uitsplitsing is gemaakt naar besturen met een bestuurlijke functie en besturen met een toezichthoudende functie. Ten eerste bevestigt deze tabel dat er vaker ouders in schoolbesturen van éénpitters zitten dan van meerpitters.

Tabel 9 maakt ook duidelijk dat de meerpitters met een bestuurlijke functie het vaakst geen ouders als lid hebben, namelijk in bijna driekwart van de gevallen (73%) tegenover 31% van meerpitters met een toezichthoudende functie.

Tabel 9: Ouders in besturen met een bestuurlijke functie en met een toezichthoudende functie bij meerpitters en éénpitters.

		Percentage geen ouders in het bestuur	Percentage minder dan de helft van de bestuurders is een ouder	Percentage meer dan de helft van de bestuurders is een ouder	Percentage alle bestuurders zijn ouders	
Besturend bestuur	Eénpitter	11	11	32	46	100%
	Meerpitter	73	12	9	6	100%
Toezicht- houdend bestuur	Eénpitter	18	4	24	54	100%
	Meerpitter	31	18	33	18	100%

In tabel 10 is nagegaan in hoeverre de leden van de schoolbesturen een honorarium ontvangen of in loondienst zijn. Dit is afgezet tegen het aantal ouders dat deel uitmaakt van een schoolbestuur. Ook hier is een uitsplitsing is gemaakt naar besturen met een bestuurlijke functie en besturen met een toezichthoudende functie.

Te zien is dat bij de meerderheid (82%) van de schoolbesturen met een besturende functie waarbij geen ouders lid zijn het bestuur, tenminste één van de leden in loondienst is.

Bij tweevijfde (39%) van de schoolbesturen met een toezichthoudende functie waarbij geen ouders lid zijn het bestuur, is ook tenminste één van de leden in loondienst.

Verder laat tabel 10 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.

Tabel 10: Ouders in het bestuur en honorering of bezoldiging.

		Allemaal vrijwilligers en geen honorarium.	Allemaal vrijwilligers wel honorarium.	Tenminste één van de leden is in loondienst.	
Ouders zijn geen lid van het schoolbestuur.	Toezicht-houdend	36%	25%	39%	100%
	Besturend	10%	8%	82%	100%
1% t/m 50% van de leden van het schoolbestuur is een ouder.	Toezicht-houdend	32%	58%	10%	100%
	Besturend	47%	53%	0%	100%
51% t/m 99% van de leden van het schoolbestuur is een ouder.	Toezicht-houdend	58%	29%	13%	100%
	Besturend	84%	16%	0%	100%
Alle leden van het schoolbestuur zijn ouder.	Toezicht-houdend	81%	19%	0%	100%
	Besturend	98%	2%	0%	100%

Gemiddeld genomen is ruim driekwart van de leden van de schoolbesturen man, zie tabel 11.

Tabel 11: Sekse van de bestuurders.

	Gemiddeld percentage in schoolbestuur
Mannen	76
Vrouwen	26

Gemiddeld genomen is 53% van de leden van de schoolbesturen in een schoolbestuur tussen de 50 en 59 jaar, en 51% tussen de 40 en 49 jaar, zie tabel 12.

Tabel 12: Leeftijd van de bestuurders.

	Gemiddeld percentage in schoolbestuur
Leden jonger dan 30 jaar.	5
Leden van 30 t/m 39 jaar.	35
Leden van 40 t/m 49 jaar.	51
Leden van 50 t/m 59 jaar.	53
Leden van 60 t/m 69 jaar.	32
Leden van 70 jaar en ouder.	10

Wat betreft de etnisch-culturele achtergrond van de bestuurders heeft gemiddeld genomen 98% van de leden van de schoolbesturen in een schoolbestuur een Nederlandse achtergrond.

Tabel 13 laat zien dat de meerderheid van de leden van de schoolbesturen in het primair onderwijs hoog zijn opgeleid: gemiddeld genomen heeft 81% van de leden van een schoolbestuur universitair of HBO-niveau.

Tabel 13: Opleidingsniveau van de bestuurders.

	Gemiddeld percentage in schoolbestuur
Leden met Universitair of HBO-niveau	81
Leden met MBO-niveau	29
Leden met lager dan MBO-niveau	10

Het gemiddelde percentage bestuursleden met universitair of HBO-niveau in het schoolbestuur bij éénpitters, dat 59,0% (st.dev. 28,6%) bedraagt, is lager vergeleken met het gemiddelde percentage bestuursleden met universitair of HBO-niveau in het schoolbestuur bij meerpitters, dat 93,3% (st.dev. 19,2%) bedraagt. Een T-test wijst uit dat dit verschil significant is ($p = 0,000$). Andersom gezegd: bestuursleden van meerpitters zijn beduidend vaker hoog opgeleid dan bestuursleden van éénpitters.

Met behulp van een aantal stellingen is nagegaan in hoeverre het bestuur rol- en taakvast is en ook in hoeverre het management rol- en taakvast is. Ook is nagegaan wat de bestuursstijl is. De stellingen zijn ingedikt tot zogenaamde schalen, de verantwoording hiervan is te vinden in het verantwoordingsdocument dat bij dit rapport hoort, zie hiervoor de website van de PO-raad. Het is ook op te vragen bij de auteurs van dit rapport.

Tabel 14 laat zien dat de schoolbestuurders het eigen bestuur en het management als rol- en taakvast zien. De bestuursstijl typeren zij als neutraal (noch mee eens, noch mee oneens), hetgeen wijst op een middenpositie tussen besturen ‘op hoofdlijnen’ of ‘op afstand’ en ‘uitvoerend bestuur’. Een uitvoerende bestuursstijl is hier als volgt geoperationaliseerd: het bestuur neemt de regie bij de beleidsvoorbereiding, schrijft beleidsstukken, en is mede-uitvoerder van beleid. Ook neemt het bestuur deel aan onderwijsinhoudelijke verbeteringstrajecten en benoemingsprocedures van nieuwe personeelsleden op de school/scholen. Verder beoordeelt het bestuur offertes van aannemers die aan het werk gaan op de school/scholen, verricht betalingen, is aanspreekpunt voor ouders of leraren van de school/scholen en onderhandelt met de gemeente over zaken die op de school/scholen spelen.

Tabel 14: Rolvastheid en bestuursstijl.

	Gemiddelde op een vijfpuntsschaal (1 = helemaal mee oneens, 5 = helemaal mee eens)
Ons bestuur is rol- en taakvast	4,1 (st. dev. 0,48)
Het management is rol- en taakvast	4,1 (st. dev. 0,43)
Bestuursstijl: ‘Ons bestuur is een uitvoerend bestuur’	2,8 (st. dev. 0,71)

3.4 Intern toezicht

Aan de bestuurders is aan de hand van stellingen gevraagd in hoeverre zij van mening zijn dat intern toezicht de kwaliteit van het bestuur verhoogt. De stellingen zijn ingedikt tot één voldoende betrouwbare en valide schaal. De verantwoording hiervan is te vinden in het verantwoordingsdocument dat bij dit rapport hoort, zie hiervoor de website van de PO-raad. Het is ook op te vragen bij de auteurs van dit rapport. In tabel 15 is te zien dat de bestuurders gemiddeld genomen vinden dat intern toezicht de kwaliteit van het bestuur verhoogt.

Tabel 15: Schaal 'Intern toezicht verhoogt de kwaliteit van het bestuur'.

Gemiddelde op een vijfpuntsschaal (1 = helemaal mee oneens, 5 = helemaal mee eens)	
Intern toezicht verhoogt de kwaliteit van het bestuur	3,6 (st. dev. 0,73)

Nadere analyse wijst uit dat schoolbesturen die geen intern toezicht hebben het minder eens zijn met de stelling in tabel 14 'Intern toezicht verhoogt de kwaliteit van het bestuur' dan schoolbesturen die wel intern toezicht hebben.

Namelijk, schoolbesturen die geen intern toezicht hebben staan neutraal tegenover de stelling dat intern toezicht de kwaliteit van het bestuur verhoogt, zij scoren hier gemiddeld 3,1 (st. dev. 0,78). Schoolbesturen die wel intern toezicht hebben zijn het eens met de stelling dat intern toezicht de kwaliteit van het bestuur verhoogt, zij scoren hier gemiddeld 3,7 (st. dev. 0,64). Een T-test wijst uit dat dit verschil significant is ($p = 0,000$).

Tabel 16: Plannen van het bestuur om in de toekomst de functie van intern toezicht in te stellen.

	Percentage van de 28% van de schoolbesturen dat geen intern toezicht heeft.
Ja, het bestuur is van plan om binnen een jaar intern toezicht in te stellen.	71
Het bestuur is misschien van plan in de toekomst de functie van intern toezicht in te stellen.	9
Ja, het bestuur is van plan om binnen twee jaar intern toezicht in te stellen.	7
Ja, het bestuur is van plan om intern toezicht in te stellen maar weet nog niet wanneer.	7
Nee, het bestuur is niet van plan in de toekomst de functie van intern toezicht in te stellen.	6

Ruim een kwart (28%) van de schoolbesturen heeft geen intern toezicht. Ruim tweederde (71%) van deze groep is van plan om binnen een jaar intern toezicht in te stellen, zie tabel 16. Een klein percentage (6%) van deze groep is niet van plan in de toekomst intern toezicht in te stellen.

Van de schoolbesturen die (misschien) van plan zijn in de toekomst de functie van intern toezicht in te stellen, wil een kwart (24%) dat via bestaande structuren doen en een kwart (24%) via het éénlaagsmodel, zie tabel 17.

Tabel 17: Bestuursmodel dat het bestuur van plan is te hanteren bij het instellen van intern toezicht.

Percentage van de 24% van de schoolbesturen dat (misschien) van plan is in de toekomst de functie van intern toezicht in te stellen.

Een bestuur dat toezicht houdt en de bestuurlijke functie is belegd bij het bovenschoolse management of de schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie.	24
Functionele scheiding van bestuur en intern toezicht door middel van één orgaan met bestuurders en intern toezichthouders (éénlaagsmodel).	24
Onbekend.	19
Organieke scheiding van bestuur en intern toezicht door de instelling van een college of raad van bestuur en een raad van toezicht (raad-van-toezichtmodel).	16
Anders.	8
Een algemeen bestuur dat toezicht houdt en een dagelijkse bestuur dat bestuurt.	5
Een algemene ledenvergadering die toezicht houdt en er is een algemeen en een dagelijks bestuur, beiden besturen.	2
Een algemene ledenvergadering die toezicht houdt en een bestuur dat bestuurt.	1
Een algemene ledenvergadering die toezicht houdt, een algemeen bestuur dat toezicht houdt en een dagelijks bestuur dat bestuurt.	1

Van de krap driekwart schoolbesturen (72%) dat intern toezicht kent, zet de meerderheid (80%) de toezichthoudende rol op de eerste plaats, de helft (50%) de adviserende en meedenkende rol op de tweede plaats en een krappe helft (45%) de werkgeversrol op de derde plaats, zie tabel 18, 19 en 20.

Tabel 18: Rolopvatting van het interne toezicht: de toezichthoudende rol.

	Percentage van de schoolbesturen dat intern toezicht heeft.
De toezichthoudende rol staat op de eerste plaats.	80
De toezichthoudende rol staat op de tweede plaats.	14
De toezichthoudende rol staat op de derde plaats.	6

Tabel 19: Rolopvatting van het interne toezicht: adviserende en meedenkende rol.

	Percentage van de schoolbesturen dat intern toezicht heeft.
De adviserende en meedenkende rol staat op de tweede plaats.	50
De adviserende en meedenkende rol staat op de eerste plaats.	26
De adviserende en meedenkende rol staat op de derde plaats.	24

Tabel 20: Rolopvatting van het interne toezicht: de werkgeversrol.

	Percentage van de schoolbesturen dat intern toezicht heeft.
De werkgeversrol staat op de derde plaats.	45
De werkgeversrol staat op de tweede plaats.	30
De werkgeversrol staat op de eerste plaats.	25

Uit tabel 21 en 22 blijkt dat het interne toezicht de werkgeversrol wel uitoefent, ondanks die derde plaats die in tabel 20 is te zien: de meerderheid benoemt de bestuurders en bepaalt de hoogte en de structuur van de bezoldiging.

Tabel 21: Benoeming bestuurders door intern toezicht.

	Percentage van de schoolbesturen dat intern toezicht heeft.
Het intern toezichtsorgaan benoemt de bestuurders.	93
Het intern toezichtsorgaan benoemt niet de bestuurders.	7

Tabel 22: Bepaling hoogte en structuur bezoldiging bestuurders door intern toezicht.

	Percentage van de schoolbesturen dat intern toezicht heeft.
Het intern toezichtsorgaan bepaalt de hoogte en de structuur van de bezoldiging van de bestuurders.	86
Het intern toezichtsorgaan bepaalt niet de hoogte en de structuur van de bezoldiging van de bestuurders	14

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, de verantwoording hiervan is te vinden in het verantwoordingsdocument dat bij dit rapport hoort, zie hiervoor de website van de PO-raad. Het is ook op te vragen bij de auteurs van dit rapport.

In tabel 23 is te zien dat bestuurders gemiddeld genomen van mening zijn dat het interne toezicht nooit op de stoel van de bestuurder(s) zit en goed is opgewassen tegen het bestuur.

Tabel 23: Schalen stijl intern toezicht.

	Gemiddelde op een vijfpuntsschaal (1 = helemaal mee oneens, 5 = helemaal mee eens)	
Ons interne toezicht zit nooit op de stoel van de bestuurder(s).	3,7	(st.dev. 0,55)
Ons interne toezicht is goed opgewassen tegen het bestuur.	3,6	(st.dev. 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 interne 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 interne toezicht goed opgewassen is tegen het bestuur. De regressiemodellen en de verantwoording van de analyses zijn te vinden in het verantwoordingsdocument dat bij dit rapport hoort, zie hiervoor de website van de PO-raad. Het is ook op te vragen bij de auteurs van dit rapport.

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. Wel blijkt dat naarmate het bestuur rolvaster is, het interne 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 interne toezichtsstijl zien, namelijk, als de toezichtsfunctie is belegd bij de ALV, dan is het interne toezicht minder goed opgewassen tegen het bestuur. Deze analyse wijst ook uit dat naarmate het bestuur groter is (er ressorteren meer scholen onder), het interne toezicht beter is opgewassen tegen het bestuur. Deze twee factoren verklaren samen 30% van de verschillen in de mate waarin het interne toezicht is opgewassen tegen het bestuur.

Tabel 24: Actieve informatieverwerking door het interne toezicht.

	Percentage van de schoolbesturen dat intern toezicht heeft.
Het interne toezicht verwerft niet zelf actief informatie.	44
Het interne toezicht verwerft zelf actief informatie.	37
Onbekend	19

Bij 37% van de besturen dat intern toezicht heeft, verwerft het interne toezicht zelf actief informatie. Bij 44% van de besturen doet het interne toezicht dit niet, zit tabel 24.

Uit het overzicht bij wie actief informatie wordt verworven door het interne toezicht in tabel 25, valt op dat een grote meerderheid alle actoren noemt, behalve lokale en landelijke ouderorganisaties: slechts éénderde (33%) van de intern toezichthouders verwerft actief informatie bij deze organisaties.

Tabel 25: Actoren bij wie het interne toezicht zelf actief informatie verwerft.

	Percentage van de schoolbesturen dat intern toezicht heeft dat zelf actief informatie verwerft.
Het bestuur	99
Schoolleiders	98
Externe accountant	97
Medezeggenschapsraad	94
Ouders	92
Bovenschoolse staffunctionarissen	90
Het bovenschoolse management	89
PO-raad	89
Inspectie van het Onderwijs	88
Besturenorganisaties	88
Externe adviseurs	87
Gemeente	84
Anderen	83
Externe belanghebbenden	82
Ouderraad	79
Ministerie van OCW	79
Leerlingen	67
Staffunctionarissen van scholen	64
Vakbonden	64
Lokale of landelijke ouderorganisaties	33

In tabel 26 is te zien dat bij een ruime helft (52%) van de schoolbesturen het interne toezicht geen toetsingskader hanteert. Wel is in bijna driekwart (74%) van de gevallen vastgelegd aan welke majeure besluiten het interne toezicht goedkeuring moet hechten in statuten of reglement, zie tabel 27.

Tabel 26: Toetsingskader.

	Percentage van de schoolbesturen dat intern toezicht heeft.
Het interne toezicht hanteert geen toetsingskader (indicatoren).	52
Het interne toezicht hanteert een toetsingskader (indicatoren).	39
Onbekend.	9

Tabel 27: Majeure besluiten.

	Percentage van de schoolbesturen dat intern toezicht heeft.
De majeure besluiten waaraan het interne toezicht goedkeuring moet hechten zijn vastgelegd in de statuten of in het reglement.	74
De majeure besluiten waaraan het interne toezicht goedkeuring moet hechten zijn niet vastgelegd in de statuten of in het reglement.	18
Onbekend.	8

De meerderheid (59%) van de intern toezichthouders in het primair onderwijs ontvangt **geen** vergoeding of honorarium, zie tabel 28.

Tabel 28: Vergoeding intern toezichthouders

	Percentage van de schoolbesturen dat intern toezicht heeft.
De intern toezichthouders ontvangen geen vergoeding of honorarium.	59
De intern toezichthouders ontvangen een vergoeding of honorarium.	41

Bij ruim viervijfde (83% en 85%) van de besturen met intern toezicht benoemt het interne toezicht de externe accountant en brengt de externe accountant verslag uit aan het interne toezichtsorgaan, zie tabellen 29 en 30.

Tabel 29: Benoeming externe accountant.

	Percentage van de schoolbesturen dat intern toezicht heeft.
Het intern toezichtsorgaan benoemt de externe accountant.	83
Het intern toezichtsorgaan benoemt niet de externe accountant.	17

Tabel 30: Verslag externe accountant.

	Percentage van de schoolbesturen dat intern toezicht heeft.
De externe accountant brengt verslag uit aan het interne toezichtsorgaan.	85
De externe accountant brengt geen verslag uit aan het interne toezichtsorgaan.	15

Tabel 31 laat zien dat bij de meerderheid (62%) van de besturen met intern toezicht het interne toezicht geen criteria vaststelt voor de nevenfuncties van de bestuurder(s).

Tabel 31: Criteria nevenfuncties bestuurder(s).

	Percentage van de schoolbesturen dat intern toezicht heeft.
Het interne toezichtsorgaan heeft geen criteria vastgesteld wat betreft nevenfunctie(s) van de bestuurder(s).	62
Het interne toezichtsorgaan heeft criteria vastgesteld wat betreft nevenfunctie(s) van de bestuurder(s).	38

Tabel 32 laat zien dat bij éénderde (35%) van de besturen met intern toezicht het interne toezicht niet vergadert in afwezigheid van de bestuurder(s), terwijl ook éénderde (34%) dit bij een enkele vergadering doet.

Tabel 32: Vergaderingen van het interne toezicht met of zonder bestuurder(s).

	Percentage van de schoolbesturen dat intern toezicht heeft.
Het interne toezicht vergadert niet in afwezigheid van de bestuurder(s).	35
Het interne toezicht vergadert bij een enkele vergadering in afwezigheid van de bestuurder(s).	34
Het interne toezicht vergadert in afwezigheid van de bestuurder(s).	16
Het interne toezicht vergadert bij enkele agendapunten in afwezigheid van de bestuurder(s).	15

In tabel 33 is te zien dat verschillende wervingskanalen worden gebruikt om nieuwe leden van het interne toezicht te werven. Ten behoeve van open coöptatie valt op dat bijna alle besturen dit via advertenties doen in dag- week- en vakblad. Opvallend is wel dat zowel professionele als persoonlijke netwerken van de bestuurder(s) ook door bijna alle besturen (92% en 91%) worden genoemd.

Tabel 33: Wervingskanalen voor nieuwe leden van het interne toezichtsorgaan.

	Percentage van de schoolbesturen dat intern toezicht heeft.
Via advertenties in dag-, week-, vakblad	94
Via de school / scholen	93
Via professionele netwerken van leden van het interne toezicht.	92
Via persoonlijke netwerken van het interne bestuur.	91
Via professionele netwerken van leden van het bestuur.	89
Via wervings- en selectiebureaus	77
Via persoonlijke netwerken van het interne toezicht.	13

Tabel 34 laat zien dat bij 70% van de besturen met intern toezicht het interne toezicht het eigen functioneren de afgelopen twee jaar heeft geëvalueerd.

Tabel 34: Zelfevaluatie van het interne toezicht.

	Percentage van de schoolbesturen dat intern toezicht heeft.
Het intern toezichtsorgaan heeft het eigen functioneren de afgelopen twee jaar geëvalueerd.	70
Het intern toezichtsorgaan heeft het eigen functioneren de afgelopen twee jaar <i>niet</i> geëvalueerd.	24
Onbekend.	6

3.5 Sturen en toezicht houden op kwaliteit

In tabel 35 is te zien dat bij tweederde (66%) van de schoolbesturen het intern toezichtsorgaan en het bestuur geen afspraken hebben gemaakt over de leerresultaten op de school/scholen.

Tabel 35: Afspraken over de leerresultaten op de school/scholen tussen intern toezichtsorgaan en het bestuur.

	Percentage van de schoolbesturen dat intern toezicht heeft.
Intern toezichtsorgaan en bestuur hebben <i>geen</i> afspraken gemaakt over de leerresultaten op de school/scholen.	66
Intern toezichtsorgaan en bestuur hebben afspraken gemaakt over de leerresultaten op de school/scholen.	34

Door middel van een aantal stellingen is in kaart gebracht in hoeverre het bestuur ‘stuurt op kwaliteit’. Daarbij is onderscheiden in hoeverre het bestuur zicht heeft op de onderwijskwaliteit, in hoeverre het bestuur kan bijdragen aan de onderwijskwaliteit, in hoeverre het bestuur stuurt op onderwijskwaliteit. Ook is onderzocht in hoeverre het bestuur stuurt op financiële en bedrijfseconomische aspecten. De stellingen zijn ingedikt tot schalen, de verantwoording hiervan is te vinden in het verantwoordingsdocument dat bij dit rapport hoort, zie hiervoor de website van de PO-raad. Het is ook op te vragen bij de auteurs van dit rapport.

In tabel 36 is te zien dat bestuurders gemiddeld genomen van mening zijn dat zij 1) zicht hebben op de onderwijskwaliteit, 2) kunnen bijdragen hieraan en 3) ‘sturen op kwaliteit’ als de belangrijkste taak van het bestuur zien. In mindere mate zien zij sturen op financiële en bedrijfseconomische aspecten als de belangrijkste taak van het bestuur.

Nadere analyses wijzen uit dat het verschil in de gemiddelde scores op de stellingen 1 en 3 niet significant is.

Wel blijkt dat de schoolbesturen het gemiddeld meer eens zijn met de stelling dat het bestuur kan bijdragen aan kwaliteit dan met de stellingen dat de belangrijkste taak van het bestuur sturen op onderwijskwaliteit is en dat het bestuur zicht heeft op de kwaliteit van het onderwijs (T-tests, $p = 0.000$).

Ook blijken de schoolbesturen het significant minder eens te zijn met de stelling dat de belangrijkste taak van het bestuur is te sturen op financiële en bedrijfseconomische aspecten (T-tests, $p = 0.000$).

Tabel 36: Sturen op kwaliteit.

	Gemiddelde op een vijfpuntsschaal (1 = helemaal mee oneens, 5 = helemaal mee eens)
Ons bestuur heeft zicht op de kwaliteit van het onderwijs op de school/scholen.	3,69 (st. dev. 0,57)
Ons bestuur kan bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs op de school/scholen.	3,83 (st. dev. 0,51)
De belangrijkste taak van ons bestuur is sturen op onderwijskwaliteit.	3,64 (st. dev. 0,67)
De belangrijkste taak van ons bestuur is sturen op financiële en bedrijfseconomische aspecten.	2,80 (st.dev. 0,65)

Hebben het bestuursmodel en de bestuursstijl en –rol een effect op de mate waarin de schoolbesturen sturen op kwaliteit? Om dit na te gaan zijn regressieanalyses uitgevoerd. Onderzocht is in hoeverre de bestuursstijl (in hoeverre is het bestuur een uitvoerend bestuur), de rolvastheid van bestuur en management en het bestuursmodel een effect hebben op de drie aspecten van sturen op kwaliteit. We hebben daarbij gecontroleerd voor achtergrondvariabelen zoals bestuursgrootte, het aantal bestuursleden, sekse van de bestuursleden en aanwezigheid van bovenschools management. De regressiemodellen en de verantwoording van de analyses zijn te vinden in het verantwoordingsdocument dat bij dit rapport hoort, zie hiervoor de website van de PO-raad. Het is ook op te vragen bij de auteurs van dit rapport.

De eerste analyse laat zien dat noch de bestuursstijl en –rol, noch het bestuursmodel van invloed is op de mate waarin het bestuur sturen op kwaliteit als de belangrijkste taak ziet. Alleen de aanwezigheid van bovenschools management blijkt hier een positief effect op te hebben. Deze factor verklaart slechts 16% van de verschillen in de mate waarin het bestuur sturen op onderwijskwaliteit als de belangrijkste taak ziet.

De tweede analyse wijst uit dat de bestuursstijl en –rol een effect hebben op de mate waarin het bestuur denkt kunnen bijdragen aan de onderwijskwaliteit. Het bestuursmodel blijkt hierop niet van invloed te zijn. We constateren dat het bestuur meer denkt te kunnen bijdragen aan de onderwijskwaliteit naarmate het meer een uitvoerende bestuursstijl heeft, naarmate het rolvaster is, en naarmate het groter is (er ressorteren meer scholen onder het bestuur). Deze drie factoren verklaren samen 39% van de verschillen in de mate waarop het bestuur denkt te kunnen bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs op de school/scholen.

Tot slot wijst de derde analyse uit dat de bestuursstijl en –rol een effect hebben op de mate waarin het bestuur zicht heeft op de onderwijskwaliteit op de school/scholen. Het bestuursmodel blijkt hierop niet van invloed te zijn. We constateren dat het bestuur beter zicht heeft op de kwaliteit van het onderwijs op de school/scholen naarmate het meer een uitvoerende bestuursstijl heeft management rolvaster is, en als er bovenschools management. Deze drie factoren verklaren samen 22% van de verschillen in de mate waarop het bestuur zicht heeft op de kwaliteit van het onderwijs op de school/scholen.

3.6 Horizontale verantwoording

Nagenoeg alle schoolbesturen (97%) geven aan een horizontale dialoog te voeren met belanghebbenden. 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.

In tabel 37 is aangegeven wie de schoolbesturen uitnodigen en door wie zij worden uitgenodigd voor het voeren van een horizontale dialoog.

Tabel 37: Schoolbesturen en hun belanghebbenden.

	Percentage van de schoolbesturen dat deze belanghebbende uitnodigt voor het voeren van een horizontale dialoog	Percentage van de schoolbesturen dat door deze belanghebbende wordt uitgenodigd voeren van een horizontale dialoog
Medezeggenschapsraad	93	93
Collega-besturen voor primair onderwijs	76	70
Inspectie van het onderwijs	63	51
Ouders van leerlingen	62	35
Gemeente: raadsleden, bestuurders, burgemeester	61	62
Gemeente: ambtenaren	54	55
PO-raad	53	54
Besturenorganisaties	53	51

Kinderopvangorganisaties	50	45
Besturen voor vervolgonderwijs	32	33
Ouderraad	30	30
Collega-scholen voor primair onderwijs	30	27
Welzijnsorganisaties	28	25
Scholen voor vervolgonderwijs	26	26
Bestuurlijke samenwerkingsverbanden en -organen	23	70
Ministerie van OCW	23	19
Bewoners van buurt of wijk waar de school/scholen staan	17	17
Mogelijk toekomstige ouders van leerlingen	16	12
Ouderorganisaties	8	11

In tabel 38 is aangegeven waar de horizontale dialoog over gaat. Een grote meerderheid van de schoolbesturen (81%) geeft aan dat dit over de opbrengsten en resultaten van onderwijs gaat. Rond een kwart voert ook een horizontale dialoog over beleid en doelstellingen, kwaliteit van onderwijs, tevredenheid van leerlingen en ouders en over financiële en bedrijfsmatige gegevens. Eenvijfde of minder van de schoolbesturen voert een horizontale dialoog over pedagogisch-inhoudelijke zaken, kwaliteit van het personeel en over inrichting en functioneren van bestuur en intern toezicht.

Tabel 38: Onderwerpen waarover de horizontale dialoog met belanghebbenden wordt gevoerd.

	Percentage van de schoolbesturen
Opbrengsten en resultaten van onderwijs	81
Beleid en doelstellingen	28
Kwaliteit van het onderwijs	27
Tevredenheid van leerlingen en ouders	24
Financiële en bedrijfsmatige gegevens	24
Missie en visie	20
Beleid en activiteiten ten aanzien van belanghebbenden	15
Pedagogische aanpak	13
Kwaliteit van het onderwijzend personeel	13
Inrichting en functioneren van bestuur	13
Inhoud en methoden van onderwijs	12
Inrichting en functioneren van intern toezicht	11

De meerderheid (71%) van de schoolbesturen heeft geen klokkenluidersregeling, zie tabel 39.

Tabel 39: Klokkenluidersregeling.

	Percentage van de schoolbesturen
Er is geen klokkenluidersregeling.	71
Er is een klokkenluidersregeling maar dat weet (bijna) niemand.	3
Er is een klokkenluidersregeling die intern bekend is.	18
Er is een klokkenluidersregeling die intern en extern bekend is.	8

Tabel 40 laat zien welke zaken openbaar worden gemaakt via een website of jaarverslag. De missie en de visie worden door bijna alle schoolbesturen openbaar gemaakt, evenals het beleid en de doelstellingen. Honorarium, nevenfuncties en werkwijze bij herbenoeming bij bestuur of intern toezicht wordt door minder dan de helft van de schoolbesturen openbaar gemaakt.

Tabel 40: Zaken die openbaar worden zijn (via website of jaarverslag).

	Percentage van de schoolbesturen
Missie en visie	96
Beleid en doelstellingen	92
Omvang en samenstelling van het bestuur	87
Financiële prestaties van de afgelopen periode	83
De interne organisatie	83
Onderwijsprestaties van de afgelopen periode	77
Omvang en samenstelling van het intern toezichtsorgaan	49
Werkwijze bij (her)benoeming van bestuurder(s)	40
Honorarium of beloningsstructuur bestuurder(s)	38
De wijze waarop de horizontale dialoog wordt gevoerd	37
Honorarium intern toezichthouders	28
Werkwijze bij (her)benoeming van intern toezichthouder(s)	23
Nevenfuncties bestuurder(s)	12
Nevenfuncties intern toezichthouder(s)	8

3.7 Code Goed Bestuur

Tabel 41 laat zien dat de helft (50%) van de schoolbesturen PO de code hanteert. Bijna een kwart (23%) hanteert de Code Goed Bestuur uit 2004 en een minderheid hanteert overige codes. Tabel 42 laat zien dat de schoolbesturen aangeven aan de code te voldoen en/of op onderdelen waar zij dat niet doen, dit uit te leggen.

Tabel 41: Gebruik van code Goed Bestuur.

	Percentage van de schoolbesturen
Het bestuur hanteert de Code PO-Raad 2010	50
Het bestuur hanteert de Code Goed Bestuur onderwijsorganisaties 2004	23
Anders	17
Het bestuur hanteert de Code VOS/ABB en AVS 2006	8
Het bestuur hanteert de Code VO-Raad 2008	2

Tabel 42: Toepassing van de Code Goed Bestuur PO-raad 2010.

	Gemiddeld op een vijfpuntsschaal (1 = helemaal mee oneens, 5 = helemaal mee eens).
Wij voldoen aan de code.	3,4
Op de onderdelen waar wij niet voldoen aan de code leggen wij dit uit.	3,3

De schoolbesturen is ook een oordeel gevraagd over de code. De schoolbesturen zijn het - gemiddeld genomen - eens met de stellingen die aangeven dat de code 'goed aangeeft wat de essentie van Goed Bestuur is' en dat de code duidelijk en bruikbaar is.

De schoolbesturen zijn het gemiddeld genomen niet eens met de stelling dat de code te streng is. De schoolbesturen staan – gemiddeld genomen – neutraal tegenover de stelling dat de code te gedetailleerd is.

Tabel 43: Oordeel over de Code Goed Bestuur PO-raad 2010.

	Gemiddeld op een vijfpuntsschaal (1 = helemaal mee oneens, 5 = helemaal mee eens).
Ik ben volledig bekend met de code.	3,6 (st. dev. 0,93)
Ik vind dat de code aangeeft wat de essentie is van Goed Bestuur.	3,9 (st. dev. 0,69)
Ik vind de code te gedetailleerd.	2,6 (st. dev. 0,83)
Ik vind de code te streng.	2,4 (st. dev. 0,77)
Ik vind de code duidelijk.	3,7 (st. dev. 0,73)
Ik vind de code bruikbaar.	3,7 (st. dev. 0,67)

Nadere analyses wijzen uit dat het verschil in de gemiddelde scores op bovenstaande stellingen significant is (T-tests, $p = 0.000$), met uitzondering van de twee laatste stellingen.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (1997). *Toezicht op uitvoering publieke taken*. TK 1997 - 1998, 25 956, nrs. 1-2.
- Bevan, G., Hood, C. (2006). What's measured is what matters: Targets and gaming in the English Public Health Care system. *Public Administration*, 84 (3) 517–538.
- Boers en Van Montfort (2006) Goed bestuur in governancecodes. Een vergelijking in tien verschillende branches. *Goed Bestuur* (4) 45 – 51.
- Bruggencate, G. C. ten (2009). *Maken schoolleiders het verschil? Onderzoek naar de invloed van schoolleiders op de schoolresultaten*. Academisch Proefschrift. Enschede: Universiteit Twente.
- Bruijn, H. de (2005). Maak spanningen management & professionals vruchtbaar. In G. van de Brink, T. Jansen, & D. Pessers (Eds.) *Beroepszeker. Waarom Nederland niet goed werkt* (pp. 143-154). Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Claassen, A., Hulshof, M., Kuijk, J. van, Knipping, C., Koopmans, A. & Vierke, H. (2008). *De Beleidscontext van zwakpresterende basisscholen*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit.
- CFV (2006). *Van reflectie naar rekenschap., Kwaliteit van de verantwoording door het interne toezicht bij woningcorporaties*. Naarden: Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting.
- Clark, M. L. (1988). The Board of Directors as a Small Dynamic Group: a Review. *Administration and Policy in Mental Health*. 16 (2), 89 – 95.
- Commissie-Hooge (Onafhankelijke Commissie Governance Code BVE: Hooge, Meurs & Doop) (2008). *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.
- Day, C., Sammons, P. & Qing, G. (2008). Combining Qualitative and Quantitative Methodologies in Research on Teachers' Lives, Work, and Effectiveness: From Integration to Synergy. *Educational Researcher*, 37 (6), 330 – 342.
- Deuten, J. & de Kam, G. (2005). *Weten van renderen*. SEV: Rotterdam.
- Eck, E. van & Boogaard, M. (red.) (2007). *Interne en externe kwaliteitszorg in het basisonderwijs en de rol van het bovenschol management*. Amsterdam: SCO-Kohnstamminstituut.

- Fama, E.F. & M.C. Jensen (1983). Separation of ownership and control. *Journal of Law and Economics*, 26 (2), 301-325.
- Freeman, R., (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Pitman Publishing Company, 1984.
- Honingh, M.E. & Karstanje, P.N. (2007). Aansturen op zelfsturen in het onderwijs. *Bestuurskunde*, 16(4), 41-48.
- Hood, C. (1986). *Administrative analysis*. Brighton: Wheatsheaf Books.
- Hooge, E. H. (2009). Practice what you preach. Goed Bestuur bij branche-organisaties in het onderwijs. *Goed Bestuur*, 6 (1), 28 – 35.
- Hooge, E.H. & J.K. Helderman (2008). Klant en overheid koning. Over toezicht op meervoudige verantwoording door maatschappelijke ondernemingen. *Bestuurskunde*, 17(3), 95-104.
- Hooge, E. H., J. A. S. Vermeeren (2007). *Goed bestuur van privaat tot publiek*. Breda: Lectoraat Corporate Governance, Avans Hogeschool.
- Hooge, E. H., Nijkamp, H. (2007). Alternatieven voor het raad van toezichtmodel in het funderend onderwijs. *Basischoolmanagement*, 20 (8), 1 – 5.
- Hooge, E. H.; J. K. Helderman (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.
- Karstanje, P. N, Glaudé, M. T., Ledoux, G. & Verbeek, A. E. (2008). *Beleidvoerend vermogen van basisscholen: stand van zaken en verklarende factoren*. Amsterdam: SCO-Kohnstamminstituut.
- Kovner, A. R. (2001). Better Information for the Board. *Journal of Healthcare Management* 46(1), 53 – 67.
- Luursema, M.A., M.J.W. van Twist, F.A. Beemer & R.M. Timmerman (2003). *Toekomst voor raden van toezicht? Corporate governance in de publieke sector in vergelijkend perspectief*. Den Haag: Berenschot Fundatie.
- Mayntz, R. & Scharpf, F. (1995). *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*. Frankfurt: Campus.
- Moerland, P.W. (1997). *Corporate governance, theorie en praktijk in internationaal perspectief*. Groningen: Wolters-Noordhoff. En: Peij, S.C. et al (2002). *Handboek Corporate Governance*. Deventer: Kluwer.
- Ridder, J. de (2004). *Een goede raad voor toezicht*. Oratie. Hoofddorp: Boom Juridische Uitgevers.
- Peij, S.C. et al (2002). *Handboek Corporate Governance*. Deventer: Kluwer.

- Scharpf, F.W. (1997). *Games, real Actors and Play. Actor Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder: WestviePress.
- Schilder, A., R. H. J. Mosch & M. Hage (2006). *Advies toezicht op woningcorporaties*. Amsterdam: De Nederlandse Bank.
- Staatsblad 2010, nr. 80.
- Staatsblad 2010, nr. 282.
- Schillemans, T.(2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht; horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Lemma.
- Vijlder, F. de, Westerhuis, A. (2002). *Meervoudige publieke verantwoording*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum bve.
- Vijlder, F. J. de (2005). *Meervoudige Publieke Verantwoording. Over kwaliteitszorg en goed bestuur in het primair onderwijs*. Den Haag: Qprimair.
- Wolf, I. F. de & Janssens, J.G. (2007). Effects and side effects of inspection and accountability in education: an overview of empirical studies. *Oxford Review of Education*, 33(3), 379-396.
- Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tweede Kamer (2008-2009). *Memorie van Toelichting wetsvoorstel Goed Bestuur, Goed Onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31828, nr.3.
- Wartenbergh – Cras, F. & N. van Kessel (2007). *Verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Onderzoek onder schoolleiders en bovenschools managers in het primair onderwijs*. Nijmegen: ITS.