

## University of Groningen

### Kwaliteit van sturing in het primair onderwijs

Reezigt, G. J.; Rekers, L. T. M.; Spithoff, M.

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Reezigt, G. J., Rekers, L. T. M., & Spithoff, M. (2019). *Kwaliteit van sturing in het primair onderwijs: Bestuurlijk vermogen van schoolbesturen die met krimp te maken hebben*. GION onderwijs/onderzoek.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, 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), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# Kwaliteit van sturing in het primair onderwijs

Bestuurlijk vermogen van schoolbesturen die met krimp te maken hebben

Dr. G.J. Reezigt, dr. L.T.M. Rekers-Mombarg en M. Spithoff, MSc

GION onderwijs/onderzoek

Rijksuniversiteit Groningen

2 mei 2019

Dit onderzoek is gefinancierd door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (projectnummer 405-16-405).



ISBN 978-90-6690-568-9

© 2019. GION onderwijs/onderzoek

Rijksuniversiteit, Grote Rozenstraat 3, 9712 TG Groningen

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de directeur van het instituut.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission of the director of the institute.



## Inhoud

Managementsamenvatting .....	5
1 Aanleiding tot het onderzoek.....	9
2 Theoretisch kader .....	11
2.1 Besturen en onderwijskwaliteit.....	11
2.2 Bestuurlijk vermogen: sturing op onderwijskwaliteit.....	12
2.2.1 Formatieve evaluatiecyclus .....	13
2.2.2 Sociaal kapitaal.....	16
2.3 Besturen en demografische krimp .....	18
2.3.1 Krimp in het basisonderwijs.....	18
2.3.2 Risico's voor de onderwijskwaliteit bij krimp.....	20
2.3.3 Besluiten van besturen bij krimp .....	21
2.4 Onderzoeksvragen .....	22
3 Onderzoeksmethode.....	25
3.1 Samenstellen van de onderzoeksgroep .....	25
3.1.1 Selectie van besturen voor interventie A.....	26
3.1.2 Selectie van besturen voor interventie B.....	26
3.1.3 Controlegroep.....	27
3.1.4 Onderzoeksgroep.....	27
3.2 Interventie A: informatie leerwinst.....	28
3.3 Interventie B: simulatie.....	29
3.4 Procedure gegevensverzameling .....	31
3.5 Instrumentconstructie.....	33
3.5.1 Kenmerken van besturen.....	33
3.5.2 Formatieve evaluatiecyclus .....	34
3.5.3 Sociaal kapitaal.....	35
3.5.4 Informatiegebruik en criteria.....	36
3.5.5 Instrumenten ten behoeve van de simulatie .....	37
3.6 Analyses.....	37
4 Resultaten.....	39
4.1 Beschrijving van de onderzoeksgroep.....	39
4.2 Bestuurlijk vermogen bij besturen die met krimp te maken hebben (eerste onderzoeksvraag) ...	40
4.2.1 De fasen van de formatieve evaluatiecyclus .....	40
4.2.2 Intern en extern sociaal kapitaal .....	45
4.2.3 Typen bestuurlijk vermogen.....	49
4.2.4 Samenhang tussen kenmerken van besturen en typen bestuurlijk vermogen .....	50

---

4.3	Besluitvorming bij krimp (tweede onderzoeksvraag) .....	51
4.3.1	Ervaringen van bestuurders die met krimp te maken hebben .....	51
4.3.2	Besluitvorming bij krimp.....	55
4.4	Verbeteren van bestuurlijk vermogen (derde onderzoeksvraag).....	60
4.4.1	Mening van bestuurders over informatie leerwinst (interventie A).....	60
4.4.2	Verloop van de simulatie en meningen van deelnemers over de simulatie (interventie B) .....	62
4.4.3	Verbetering van het bestuurlijk vermogen door interventies A en B.....	68
5	Conclusies en discussie.....	69
5.1	Conclusies.....	69
5.1.1	Onderzoeksvraag 1: bestuurlijk vermogen van besturen die met krimp te maken hebben.....	69
5.1.2	Onderzoeksvraag 2: besluitvorming bij krimp.....	70
5.1.3	Onderzoeksvraag 3: verbeteren van bestuurlijk vermogen door interventies .....	71
5.2	Aanbevelingen voor het verbeteren van bestuurlijk vermogen .....	72
5.3	Beperkingen van het onderzoek .....	73
5.4	Suggesties voor verder onderzoek.....	74
	Literatuur .....	79



---

# Managementsamenvatting

## *Aanleiding tot het onderzoek*

Besturen van basisscholen zijn verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit op hun scholen en hebben bestuurlijk vermogen nodig om deze verantwoordelijkheid gestalte te geven. Bestuurlijk vermogen bestaat uit capaciteiten om onderwijskwaliteit te monitoren en te verbeteren en daarnaast uit capaciteiten om sociale relaties binnen en buiten het bestuur te realiseren.

Complexe sturingsvraagstukken zoals demografische krimp doen een sterk beroep op bestuurlijk vermogen. Besturen krijgen onder meer minder financiële ruimte als leerlingenaantallen dalen en de onderwijskwaliteit van scholen kan gevaar gaan lopen, bijvoorbeeld als scholen erg klein worden. Belangentegenstellingen kunnen verder relaties binnen het bestuur onder druk zetten, zeker als lastige besluiten genomen moeten worden over het opheffen of fuseren van scholen.

## *Onderzoeksvragen*

In dit onderzoek is nagegaan in welke mate besturen die met krimp te maken hebben beschikken over bestuurlijk vermogen. Vervolgens is nagegaan hoe deze besturen besluiten nemen over krimp. Ten slotte is onderzocht of het bestuurlijk vermogen verbeterd kan worden door gerichte interventies.

Bestuurlijk vermogen is gedefinieerd als enerzijds het doorlopen van een formatieve evaluatiecyclus ten opzichte van de scholen binnen het bestuur en anderzijds het beschikken over sociaal kapitaal. In de formatieve evaluatiecyclus verzamelen besturen gegevens over prestaties van scholen, evalueren en analyseren ze die gegevens, stellen ze doelen om de situatie te verbeteren en bepalen ze strategieën om die doelen te bereiken. Na het uitvoeren van die strategieën start de cyclus weer opnieuw.

Sociaal kapitaal is uiteengelegd in intern en extern sociaal kapitaal. Bij intern sociaal kapitaal gaat het om de contacten binnen het bestuur, dat wil zeggen de relaties tussen de bestuurder en de raad van toezicht, de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad en de schoolleider. Bij elk van deze relaties is bekeken in welke mate een visie gedeeld wordt, informatie wordt uitgewisseld en onderling vertrouwen bestaat. Bij extern sociaal kapitaal gaat het om de contacten die bestuurders onderhouden met externe partijen, zoals andere onderwijsorganisaties, lokale organisaties, landelijke organisaties en externe deskundigen.

## *Onderzoeksmethode*

Het onderzoek is uitgevoerd bij 34 meerpitterbesturen die met krimp te maken hebben. Bestuurders zijn twee keer geïnterviewd, in het najaar van 2017 en in het najaar van 2018, en vulden twee keer vragenlijsten in. Een groep van 17 besturen deed mee aan de eerste interventie, het verstrekken van informatie over prestaties van de scholen. Deze groep



bestuurders kreeg overzichten over de leerwinst die leerlingen op hun scholen de afgelopen jaren hadden geboekt. Een groep van elf besturen deed mee aan de tweede interventie, een simulatie over krimp. Per bestuur kwamen in principe de bestuurder(s), iemand van de raad van toezicht, twee vertegenwoordigers van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (iemand namens het personeel en iemand namens de ouders) en een schoolleider naar de simulatie, die een dag in beslag nam. De opdracht was om op basis van een casus, een bestuur dat met ernstige krimp te maken had, een plan ten aanzien van het omgaan met die krimp te bedenken. Tijdens de dag vulden alle deelnemers twee keer vragenlijsten in over intern sociaal kapitaal. Een groep van zes besturen fungeerde als controlegroep en was niet betrokken bij een interventie.

### *Bestuurlijk vermogen van besturen die met krimp te maken hebben*

Wat de formatieve evaluatiecyclus betreft blijkt dat de bestuurders doorgaans wel de fasen uit de cyclus doorlopen, maar in elke fase ook nog veel mogelijkheden onbenut laten. Sommige bestuurders kijken zelf uitvoerig naar de prestatiegegevens van scholen, andere laten dat aan hun kwaliteitsmedewerker over en worden alleen geïnformeerd als er iets bijzonders aan de hand is. Bestuurders richten zich in hun strategieën vooral op scholen waar ze zich zorgen over maken. Voor hun gemiddeld of goed presterende scholen hebben ze minder strategieën ontwikkeld.

In het algemeen zijn bestuurders erg tevreden over hun contacten met de raad van toezicht en de schoolleiders. Hun tevredenheid over de contacten met de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad is hiermee vergeleken iets minder groot, maar nog steeds groot. Bestuurders onderhouden contacten met verschillende andere onderwijsorganisaties en lokale organisaties. Ze verschillen vooral van elkaar in de mate waarin ze contacten hebben met landelijke organisaties en externe deskundigen.

Op basis van de formatieve evaluatiecyclus en het sociaal kapitaal zijn met behulp van latente klassenanalyse vier verschillende typen bestuurlijk vermogen onderscheiden: 1. gemiddeld bestuurlijk vermogen (elf besturen), 2. focus op de formatieve evaluatiecyclus (acht besturen), 3. focus op intern/extern sociaal kapitaal (zeven besturen) en 4. focus op intern sociaal kapitaal (vijf besturen). Type 2 komt relatief vaak voor bij protestants-christelijke besturen die een vereniging zijn, type 3 bevat relatief veel openbare besturen. De besturen van type 3 hebben meer krimpmaatregelen getroffen (zoals scholen opheffen, scholen fuseren of samenwerkingsvormen) dan de andere besturen.

### *Besluitvorming bij krimp*

Bestuurders beseffen dat krimp consequenties kan hebben voor leraren (zoals werkdruk), schoolleiders (baanverlies), ouders (emoties als een school verdwijnt) en leerlingen (naar een andere school gaan). Ze proberen door extra faciliteiten en scholing ondersteuning te bieden. Bij krimpbeslissingen werken bestuurders vooral samen met andere besturen en gemeenten. Menig bestuurder kreeg te maken met emoties, weerstand en meningsverschillen, zeker als beslissingen top-down werden genomen. De beste manier om met emoties van betrokkenen

om te gaan is volgens de bestuurders in gesprek gaan, mensen eigenaarschap geven in het proces en niet overhaast te werk gaan maar ook niet te lang wachten.

Bij hun beslissingen gebruiken bestuurders gemiddeld 1,4 informatiebronnen, vooral prognoses. Sommige bestuurders betrekken ook prestatiegegevens van leerlingen bij hun beslissingen. Gemiddeld wegen bestuurders bij hun beslissingen 2,5 criteria mee, met name het leerlingenaantal op scholen, de onderwijskwaliteit en de financiën. Bestuurders met bestuurlijk vermogen type 3 (focus op intern/extern sociaal kapitaal) betrekken significant meer criteria bij hun beslissingen.

#### *Verbetering van het bestuurlijk vermogen*

De verwachting was dat de eerste interventie, het beschikbaar stellen van leerwinstgegevens, de formatieve evaluatiecyclus van besturen ten goede zou komen. De helft van de bestuurders die leerwinstoverzichten over de eigen scholen kreeg was hier enthousiast over en gebruikte ze in gesprekken met schoolleiders. De andere helft zag niet zoveel in de overzichten. De scores van de bestuurders uit deze interventiegroep in de nameting verschilden niet van de overige bestuurders. Een effect op de formatieve evaluatiecyclus was er dus niet.

De veronderstelling ten aanzien van de tweede interventie, de deelname aan de simulatie, was dat het intern sociaal kapitaal versterkt zou kunnen worden. Deze veronderstelling bleek alleen te gelden voor de leden van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad. De bestuurders, leden van de raad van toezicht en de schoolleiders beoordeelden het sociaal kapitaal na de simulatie juist iets lager dan ervoor.

#### *Aanbevelingen voor het verbeteren van bestuurlijk vermogen*

Bestuurders kunnen zich verder ontwikkelen in het gebruiken van relevante informatie, omdat ze hier nog mogelijkheden onbenut laten. Dat geldt zowel voor de informatie over prestaties van scholen die centraal staat in de formatieve evaluatiecyclus als voor de informatie die besturen betrekken bij het nemen van beslissingen over krimp.

De tevredenheid over het interne sociaal kapitaal bij alle betrokkenen kan positief zijn, maar leidt ook tot de vraag of men elkaar wel voldoende kritisch durft te benaderen. Na deelname aan de simulatie gingen sommige deelnemers kritischer over elkaar denken. Dat hoeft niet nadelig te zijn: een meer kritische gedachtewisseling kan juist leiden tot meer bestuurskracht. Bestuurders verschillen in de mate waarin ze externe contacten onderhouden. Extern sociaal kapitaal is belangrijk voor het goed functioneren van een organisatie, omdat het door externe contacten gemakkelijker kan worden om samen te werken of om nieuwe ideeën in de organisatie binnen te krijgen. Voor sommige bestuurders is uitbreiding van het extern sociaal kapitaal wenselijk.

In gesprekken over krimp was het opvallend dat veel bestuurders met dezelfde valkuilen te maken kregen, zoals top-down beslissingen nemen, beslissingen niet goed timen of onvoldoende inschatten welke emoties beslissingen kunnen oproepen. Meer scholing of onderlinge intervisie hadden deze valkuilen mogelijk kunnen voorkomen.

Een simulatie lijkt een goede methode om besturen te scholen. Deelnemers waren enthousiast en vonden het werken met een reële casus een goede manier om complexe problemen met elkaar door te nemen. De methode is echter ook tijdrovend en daardoor niet voor iedereen aantrekkelijk.

# 1 Aanleiding tot het onderzoek

Besturen van basisscholen zijn verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit op hun scholen. Is die onder de maat, dan spreekt de Inspectie van het Onderwijs hen daarop aan. Deze verantwoordelijkheid en de daarmee gepaard gaande sturing op onderwijskwaliteit zijn relatief nieuw voor schoolbesturen in het basisonderwijs. Besturen hebben bestuurlijk vermogen nodig om hun verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit gestalte te geven. Bestuurlijk vermogen bestaat uit capaciteiten om onderwijskwaliteit te monitoren en te verbeteren, en daarnaast uit capaciteiten om sociale relaties binnen en buiten het bestuur te realiseren (Hooge, Janssen, Van Look, Moolenaar & Slegers, 2015). Onderzoek wijst uit dat het bestuurlijk vermogen van besturen langzamerhand toeneemt, maar ook ruimte biedt voor verbetering (Inspectie van het Onderwijs, 2013).

Als besturen met complexe sturingsvraagstukken zoals demografische krimp te maken hebben, wordt een extra beroep op hun bestuurlijk vermogen gedaan. Teruglopende leerlingenaantallen hebben allereerst financiële consequenties voor besturen die aanleiding tot beleidswijzigingen kunnen zijn. Teruglopende leerlingenaantallen kunnen echter ook risico's met zich meebrengen voor de onderwijskwaliteit, in het bijzonder op kleine scholen. Bovendien kunnen ze de relaties binnen het bestuur onder druk zetten door belangentegenstellingen. Zo kunnen bestuurders ervan overtuigd zijn dat het goed is om krimpende scholen te sluiten, terwijl de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad er alles aan wil doen om de scholen open te houden. Krimp vergt dan ook het nodige van besturen die voor lastige besluiten, zoals het opheffen of fuseren van scholen, komen te staan.

Over het bestuurlijk vermogen van besturen die met krimp te maken hebben is weinig bekend. Het doel van dit onderzoek is om meer helderheid op dit gebied te verkrijgen. Daarom gaan we in dit onderzoek eerst na in welke mate besturen die met krimp te maken hebben beschikken over bestuurlijk vermogen. Vervolgens gaan we na in hoeverre dit bestuurlijk vermogen samenhangt met besluitvorming op het gebied van krimp. Ten slotte proberen we het bestuurlijk vermogen van besturen die met krimp te maken hebben te verbeteren, door hen extra informatie over onderwijskwaliteit te bieden of door hen te laten oefenen met beleidsvorming inzake krimp.

In hoofdstuk 2 beschrijven we de context waarin besturen van basisscholen werken en de veranderingen waar ze de afgelopen jaren mee te maken kregen. We gaan in op het begrip 'bestuurlijk vermogen', de componenten van dat begrip en de situatie van besturen die met krimp te maken hebben. Aan het eind van dit hoofdstuk formuleren we onze onderzoeksvragen. In hoofdstuk 3 beschrijven we hoe we het onderzoek hebben uitgevoerd en in hoofdstuk 4 presenteren we de resultaten. We besluiten dit rapport in hoofdstuk 5 met onze conclusies en aanbevelingen en we staan stil bij de beperkingen van dit onderzoek.



---

## 2 Theoretisch kader

Dit hoofdstuk beschrijft eerst welke rol besturen de afgelopen jaren hebben gekregen met betrekking tot sturing op de onderwijskwaliteit van hun scholen (2.1). Voor een goede sturing op onderwijskwaliteit hebben besturen bestuurlijk vermogen nodig (2.2). Dit concept verwijst ten eerste naar capaciteiten van besturen om door het volgen van een formatieve evaluatiecyclus de onderwijskwaliteit te monitoren, te behouden en te verbeteren. Ten tweede verwijst het concept naar capaciteiten die betrekking hebben op het realiseren van sociaal kapitaal. Vervolgens beschrijven we besturen die te maken hebben met demografische krimp, een situatie die eisen stelt aan het bestuurlijk vermogen (2.3). In de laatste paragraaf worden de onderzoeksvragen geformuleerd (2.4). Deze hebben enerzijds betrekking op het beschrijven van de stand van zaken rond het bestuurlijk vermogen van besturen die met krimp te maken hebben, anderzijds op mogelijkheden om het bestuurlijk vermogen te verbeteren.

### 2.1 Besturen en onderwijskwaliteit

De verwachtingen ten aanzien van de rol en taken van schoolbesturen in het Nederlandse basisonderwijs zijn de afgelopen jaren sterk veranderd. Nog in het begin van de 21e eeuw was het hier maar ook in andere landen gebruikelijk dat besturen op de achtergrond opereerden en zich vooral bezighielden met randvoorwaarden, zoals financiën en huisvesting (Land, 2002; Turkenburg, 2008). Bestuurders bemoeiden zich niet of nauwelijks met de kwaliteit van het onderwijs. Deze situatie veranderde door de Wet Goed Onderwijs Goed Bestuur (Staatsblad 2010-80). Besturen hadden volgens artikel 10 van de Wet op het Primair Onderwijs al een zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs, maar nu werd expliciet gesteld dat ze niet aan deze wettelijke opdracht voldeden als de taal- en rekenprestaties van hun scholen tekortschoten. In de Regeling leerresultaten PO ([wetten.overheid.nl/BWBR0035918/2016-01-01](http://wetten.overheid.nl/BWBR0035918/2016-01-01)) werd vervolgens nauwkeurig geoperationaliseerd wanneer dat het geval was.

Deze ontwikkeling past binnen de principes van het New Public Management (NPM), waar de grondgedachte is dat werkwijzen uit de private sector ook positief kunnen werken in de publieke sector (Van Wieringen, 2010; Bronneman-Helmers, 2011; Theisens, Hooge & Waslander, 2016). NPM gaat ervan uit dat maatschappelijke ondernemingen zoals schoolbesturen beter zicht hebben op de belangen van hun belanghebbenden dan de centrale overheid. Ook zouden ze efficiënter kunnen werken dan de overheid, zeker als ze ruimte krijgen voor eigen initiatieven en beslissingen (Honingh & Van Thiel, 2014). NPM bepleit daarom deregulering van bevoegdheden, het introduceren van marktwerking en concurrentie, en outputsturing (Budding & De Groot, 2003). Door het omarmen van deze principes kantelden de verhoudingen tussen schoolbesturen en centrale overheid. De overheid gaf schoolbesturen door het dereguleren van bevoegdheden een grote autonomie voor het bepalen en uitvoeren van beleid ten aanzien van hun scholen, een autonomie die onder andere tot uiting komt in financiering via een lumpsum. Het openbaar onderwijs, vroeger een zaak van gemeentelijke overheden, werd tegelijkertijd praktisch overal verzelfstandigd en kwam op afstand van de gemeenten te staan. In Nederland nemen besturen inmiddels 85 procent van de beslissingen over onderwijs, de overheid 15 procent (OECD, 2016; Waslander, Hooge &

Drewes, 2016). De overheid heeft echter nog wel steeds de maatschappelijke taak om de kwaliteit van het onderwijs te bewaken. Dit gebeurt via de onderwijsinspectie, die de output van scholen aan de hand van prestatie-indicatoren monitort en verbeteringen afdwingt als die output onder de wettelijk vastgestelde normen komt.

Door enkele gevallen van evident mismanagement van besturen in het middelbaar beroepsonderwijs (Amarantis) en het hoger onderwijs (Inholland) werd getornd aan de NPM-principes. De overheid verstevigde de greep op besturen. Dat resulteerde recent in de Wet Versterking Bestuurskracht (Staatsblad 2016-273), die eisen stelt aan de inrichting van besturen, de kwaliteitszorg en de rol van medezeggenschap. Op hoofdlijnen geldt echter nog steeds dat besturen autonoom kunnen opereren, mits hun scholen voldoende presteren en ze zich jaarlijks voldoende transparant verantwoorden via een bestuurlijk jaarverslag.

Besturen groeiden langzamerhand in hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot onderwijskwaliteit. Soms gebeurde dit min of meer noodgedwongen, doordat de Inspectie van het Onderwijs een of meer scholen als zwak of zeer zwak beoordeelde en het bestuur hierop aansprak (Kessels & De With, 2014). Relatief veel besturen kregen hiermee te maken. Zo had op 1 september 2010 een kwart van de besturen in het basisonderwijs een of meer zwakke of zeer zwakke scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2013). Drie jaar later was een verbeterproces in het basisonderwijs op gang gekomen, mede aangestuurd door de PO-Raad, en had nog 11 procent van de besturen zwakke of zeer zwakke scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2014a). Sindsdien lijkt verdere verbetering echter te stagneren. Volgens voorlopige berekeningen van de onderwijsinspectie had in 2018 nog steeds 11 procent van de besturen een onvoldoende of zeer zwakke school.

De nieuwe rol voor besturen ten aanzien van de onderwijskwaliteit leidde tot schaalvergroting door bestuurlijke fusies (Honingh & Hooge, 2012), mede om risico's beter te kunnen opvangen (Bronneman-Helmets, 2011). Volgens Turkenburg (2008) waren er in 1999 nog 2.161 besturen in het primair onderwijs, terwijl dat er begin 2019 nog 893 zijn (DUO, 2019). Het aantal besturen is in minder dan twintig jaar tijd dus meer dan gehalveerd.

## 2.2 Bestuurlijk vermogen: sturing op onderwijskwaliteit

Besturen hebben geen directe invloed op de prestaties van leerlingen op hun scholen of op andere aspecten van onderwijskwaliteit, zoals de kwaliteit van leraren. Ze kunnen hun zorgplicht alleen indirect via hun scholen, waar schoolleiders en leraren het onderwijs vormgeven, vervullen (Honingh, Ruiters & Van Thiel, 2017). Daartoe moeten ze beschikken over voldoende bestuurlijk vermogen (Hooge, Janssen, Van Look, Moolenaar & Slegers, 2015).

Bestuurlijk vermogen omvat 'een optelsom van competenties, vaardigheden en houdingen waar een bestuur over moet beschikken' (PO-Raad, 2013, p. 5). Hooge e.a. definiëren bestuurlijk vermogen als het over voldoende capaciteiten beschikken om adequaat te sturen op de onderwijskwaliteit van scholen. Het gaat hierbij om twee verschillende typen capaciteiten:

- Capaciteiten gericht op het stellen van doelen en interveniëren met het oog op onderwijskwaliteit,
- Capaciteiten die betrekking hebben op het realiseren van sociale relaties tussen betrokkenen ofwel het sociaal kapitaal van het bestuur.

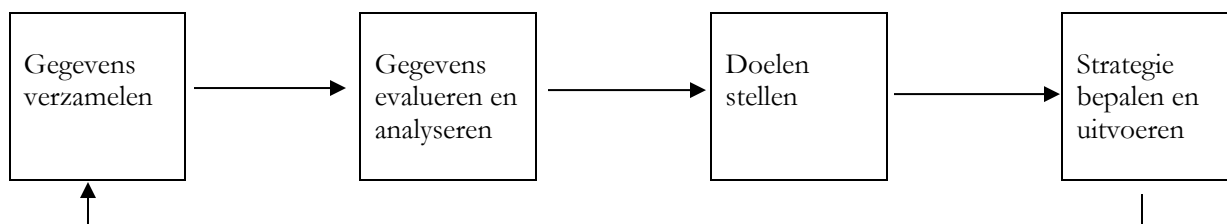
Visscher (2015) beschrijft het stellen van doelen en interveniëren door schoolbesturen als onderdelen van een formatieve evaluatiecyclus, waar het evalueren en analyseren van beschikbare gegevens voorafgaat aan de andere stappen. Mandinach (2012) wijst erop dat het verzamelen van gegevens nog weer voorafgaat aan het evalueren en analyseren.

In dit onderzoek definiëren we bestuurlijk vermogen met betrekking tot sturing op onderwijskwaliteit als het vormgeven aan de formatieve evaluatiecyclus en het beschikken over sociaal kapitaal. In de volgende paragrafen lichten we deze begrippen nader toe.

### 2.2.1 Formatieve evaluatiecyclus

#### *Beschrijving van het begrip*

De formatieve evaluatiecyclus is een variant op de veelgebruikte plan-do-check-act-cyclus voor kwaliteitszorg in organisaties (Mandinach, 2012; Visscher, 2015; Keuning & Van Geel, 2016) en wordt in de internationale literatuur aangeduid als een methode voor ‘data-based decision making’ (Ikemoto & Marsh, 2007). Een verschil met andere kwaliteitszorgcycli is dat het verzamelen en vervolgens evalueren en analyseren van beschikbare data het startpunt vormt voor alle andere fasen en dat vergelijkbare data na het voltooien van de cyclus opnieuw geëvalueerd en geanalyseerd worden, zodat nagegaan kan worden wat de andere fasen uiteindelijk hebben opgeleverd. De cyclus wordt formatief genoemd omdat de focus ligt op het verbeteren van het onderwijs. De data die hiervoor gebruikt worden kunnen besturen ook gebruiken voor de verantwoording naar anderen, zoals de onderwijsinspectie, maar dan dienen ze een ander doel. Figuur 2.1 brengt de cyclus in beeld.



*Figuur 2.1* Formatieve evaluatiecyclus (gebaseerd op Mandinach, 2012 en Visscher, 2015).

De cyclus kan door leraren, scholen en besturen op vergelijkbare wijze doorlopen worden. Bij leraren bestaat de start uit het evalueren en analyseren van gegevens van een individuele leerling of de groep leerlingen, bijvoorbeeld prestaties op een gestandaardiseerde toets, scores op het gebied van sociale veiligheid of observatiegegevens over de ontwikkeling van leerlingen. Op het niveau van scholen kan de cyclus beginnen met het evalueren en analyseren van gegevens van alle leerlingen in de school. Op bestuurlijk niveau krijgt de cyclus als volgt gestalte.



- De eerste fase van de cyclus op bestuurlijk niveau betreft het verzamelen van gegevens. Voor bestuurders zijn hier in ieder geval gegevens over leerlingenprestaties op de scholen relevant, aangezien de onderwijsinspectie hen hierop aanspreekt als de prestaties onder de gestelde normen vallen (Inspectie van het Onderwijs, 2018a). Ook andere gegevens, bijvoorbeeld over de kwaliteit van leraren of over de tevredenheid van ouders, kunnen relevant zijn (Van Eck, Glaudé & Overdiep, 2016).
- In de tweede fase van de cyclus gaat het om het evalueren en analyseren van alle beschikbare gegevens over onderwijskwaliteit, zoals leerlingenprestaties van scholen en de kwaliteit van leraren (Visscher, 2015). Het bestuur brengt de bestaande situatie in kaart.
- Vervolgens komt de fase van het stellen van SMART doelen, die de gewenste situatie weerspiegelen.
- Daarna volgt de fase van het bepalen en uitvoeren van strategieën die geschikt lijken om de doelen van de gewenste situatie te bereiken. Hooge e.a. (2015) onderscheiden hierbij de strategieën ondersteunen, druk uitoefenen en ingrijpen. Bij ondersteunen gaat het bijvoorbeeld om het ondersteunen van schoolleiders bij vraagstukken omtrent de onderwijskwaliteit op hun scholen, bij druk uitoefenen om het aanspreken van schoolleiders als de onderwijskwaliteit onder de maat is en bij ingrijpen om het sanctioneren of belonen van scholen die onvoldoende respectievelijk goed presteren.

Na het uitvoeren van strategieën start de cyclus opnieuw met het verzamelen, evalueren en analyseren van nieuwe data die aangeven in hoeverre de cyclus heeft opgeleverd wat de bedoeling was, ofwel het vaststellen of de gewenste situatie is bereikt (Keuning & Van Geel, 2016).

In deze cyclus hangt veel af van de eerste fasen: bij onvoldoende beschikbaarheid of kwaliteit van gegevens of een gebrekkige evaluatie van beschikbare gegevens zullen vervolgstappen noodzakelijkerwijs ook minder adequaat zijn.

### *Empirische evidentie*

Het belang van de afzonderlijke fasen van de cyclus voor onderwijskwaliteit wordt ruimschoots door onderzoek ondersteund (Doolaard, 2013). Experimenteel onderzoek wijst verder uit dat het beter leren doorlopen van de gehele cyclus tot kwaliteitsverbetering kan leiden, in ieder geval op leraar- en schoolniveau waar de onderzoeken doorgaans betrekking op hebben (Van Kuijk, Deunk, Bosker & Ritzema, 2016; Keuning & Van Geel, 2016). Het succesvol doorlopen van de cyclus is onder meer afhankelijk van de beschikbaarheid van betrouwbare gegevens, het gemak waarmee deze gegevens verzameld en geanalyseerd kunnen worden, de kennis en vaardigheden van betrokkenen en een positieve houding ten opzichte van data (Van Geel, Visscher & Teunis, 2017).

Er is zowel nationaal als internationaal relatief weinig empirisch onderzoek gedaan naar de relatie tussen schoolbesturen en onderwijskwaliteit en naar de vraag of schoolbesturen een formatieve evaluatiecyclus doorlopen met betrekking tot de onderwijskwaliteit. Bovendien maakt de variatie tussen landen internationale vergelijkingen moeilijk (Land, 2002; Hooge & Honingh, 2014; Honingh, Ruiters & Van Thiel, 2017). Wel wijzen overzichtsstudies over schoolbesturen op het belang van factoren die verwant zijn aan fasen uit de formatieve

evaluatiecyclus, zoals het hebben van een visie op leerlingenprestaties en beleidsontwikkeling op dat gebied (Land, 2002; Johnson, 2012), het gebruiken van data, het stellen van doelen, het monitoren en indien nodig correctief ingrijpen (Johnson, 2012). Volgens Hofman, Van Leer, De Boom & Hofman (2012) kunnen bestuurlijke factoren zoals het doorlopen van een kwaliteitszorgcyclus op bestuurlijk niveau een deel van de variantie (17 procent) in gemiddelde scores op de eindtoets van basisscholen verklaren.

Bestuurders moeten aan hun interne toezichthouders (de raad van toezicht of het toezichthoudend deel van het bestuur) en de externe toezichthouder (de onderwijsinspectie) verantwoording afleggen over de onderwijskwaliteit op hun scholen. Als die kwaliteit onvoldoende is, worden zij daarop aangesproken. Dit leidde tot meer aandacht van bestuurders voor informatie over de onderwijskwaliteit (Inspectie van het Onderwijs, 2013). Schoolbesturen zeggen op de hoogte te zijn van de onderwijskwaliteit op hun scholen, gaan ervan uit dat zij een bijdrage kunnen leveren aan die onderwijskwaliteit en zien sturen op de onderwijskwaliteit als een belangrijke taak (Hooge & Honingh, 2014). Toch zijn er ook aanwijzingen dat niet alle besturen in de praktijk evenveel werk maken van de verschillende fasen in de formatieve evaluatiecyclus (Inspectie van het Onderwijs, 2018b).

- Gegevens verzamelen. In 2010 was het nog niet vanzelfsprekend dat schoolleiders hun bestuur aan de hand van concrete gegevens informeerden over de onderwijskwaliteit. Zo gaf vijftien procent van de schoolleiders de scores op de eindtoets en de uitstroom naar vervolgonderwijs niet door aan het bestuur, terwijl een derde het bestuur niet informeerde over prestaties van leerlingen in de groepen 1 tot en met 7. Ruim zestig procent van de schoolleiders informeerde het bestuur evenmin over de kwaliteit van leraren (Inspectie van het Onderwijs, 2011). Een op de vijf schoolleiders zei nooit met het bestuur over leerlingenprestaties te spreken (Inspectie van het Onderwijs, 2010). In deze periode kwam het regelmatig voor dat anderen, zoals de onderwijsinspectie, problemen van scholen eerder ontdekten dan de besturen zelf (Van Dael & Hooge, 2012). Enkele jaren later stelde de inspectie vast dat de meeste besturen nu wel wisten hoe hun scholen presteerden (Inspectie van het Onderwijs, 2014b), al zegt twintig procent van de besturen zelf nog dat het signaleren en in beeld brengen van onderwijskwaliteit bij hen hooguit matig ontwikkeld is (Oomens & Scholten, 2016). Besturen hoeven zich niet te beperken tot het verzamelen van ‘harde’ gegevens over de onderwijskwaliteit. Ze kunnen ook ‘zachte’ informatie gebruiken, zoals meningen van leraren of schoolleiders die ze via gesprekken of school- en klasbezoeken kunnen verwerven (Hooge e.a., 2015; Maslowski, Deunk, Van Kuijk & Bijlsma, 2015; Uiterwijk-Luijk, Krüger & Volman, 2017). In hoeverre bestuurders ook actief dergelijke gegevens verwerven is niet systematisch onderzocht. Uit kleinschalig onderzoek van Hooge e.a. (2015) wordt echter duidelijk dat bestuurders in het algemeen wel beschikken over harde gegevens, maar minder frequent ook over zachte gegevens.
- Gegevens evalueren en analyseren. Dat bestuurders over gegevens beschikken, garandeert niet dat ze die ook evalueren en analyseren. Een kwart van de besturen evalueerde en analyseerde de prestaties van scholen enkele jaren geleden nog niet voldoende (IvhO, 2014b). Ook meer recent constateerde de onderwijsinspectie dat een

op de vijf besturen van basisscholen risico's met betrekking tot de onderwijskwaliteit van hun scholen niet op tijd signaleert (Inspectie van het Onderwijs, 2018b).

- Doelen stellen. In 2010 had dertig procent van de besturen geen meetbare doelen voor het beoordelen van leerlingenprestaties (PO-Raad, 2010) en enkele jaren later was dit nog zo (Inspectie van het Onderwijs, 2014b). Als besturen wel doelen stelden, waren deze vaak aan de lage kant doordat ze de inspectienormen als doel namen terwijl die bedoeld waren als ondergrens voor een acceptabel prestatieniveau (Inspectie van het Onderwijs, 2011). Jorna (2018) stelt recent vast dat veel bestuurders nog steeds vasthouden aan de ondergrenzen van de inspectie en het verder vooral aan schoolleiders overlaten om doelen voor de onderwijskwaliteit op te stellen. Schoolleiders bevestigen dit beeld (Van der Heide, 2018). Schoolleiders signaleerden ook dat hun bestuurders zich vooral richten op doelen met betrekking tot basisvaardigheden, in mindere mate op doelen met betrekking tot onderwijsleerprocessen en brede leer- en ontwikkelopbrengsten (Hooge e.a., 2015). Volgens de onderwijsinspectie zijn ambitieuze doelen niet gebruikelijk: slechts een op de zes besturen stuurt ook actief op kwaliteitsverbetering als de basiskwaliteit van hun scholen al wel voldoende op orde is (Inspectie van het Onderwijs, 2018b).
- Strategieën bepalen en uitvoeren. Volgens schoolleiders maken hun bestuurders vooral gebruik van de strategieën ondersteunen en druk uitoefenen om hun doelen te bereiken. Dat bestuurders ingrijpen maken ze minder vaak mee (Hooge e.a., 2015). Bestuurders zelf noemen vooral het ondersteunen van scholen als strategie (Jorna, 2018). Ingrijpen doen bestuurders volgens schoolleiders soms pas nadat ze zijn wakker geschud door een negatieve inspectiebeoordeling van een van hun scholen (Van der Heide, 2018).

De meeste besturen zijn dus actief in verschillende fasen van de cyclus, maar dat betekent niet dat ze ook alle fasen systematisch en in onderlinge samenhang doorlopen. De inspectie stelt bijvoorbeeld vast dat besturen hun cyclus van kwaliteitszorg niet altijd voltooien. Ze blijven soms steken in de fase van evalueren en analyseren (Inspectie van het Onderwijs, 2013). Ook Jorna (2018) constateert dat bestuurders het meest actief zijn in de eerste fase van de cyclus. Hooge e.a. (2015) concluderen dat naarmate bestuurders op meer gebieden doelen stellen, ze ook vaker activiteiten vertonen in de volgende fase van de cyclus. Grotere besturen lijken verder gevorderd te zijn in het doorlopen van fasen uit de formatieve evaluatiecyclus dan kleinere (Oomens & Scholten, 2016; Hooge e.a., 2015).

### 2.2.2 Sociaal kapitaal

#### *Beschrijving van het begrip*

Sociaal kapitaal kan betrekking hebben op individuen, groepen en organisaties (Saatcioglu, Moore, Sargut & Bajaj, 2011; Fredette & Bradshaw, 2012). In dit onderzoek staat het sociaal kapitaal van schoolbesturen en dus van organisaties centraal. Volgens Hooge e.a. (2015) gaat het bij sociaal kapitaal van schoolbesturen om het verbinden van interne en externe actoren met het doel te komen tot een hechte gemeenschap. Een hechte gemeenschap is niet zozeer een doel op zich, maar een noodzakelijke voorwaarde voor een adequate uitvoering van sturing. De veronderstelling hierbij is dat betrokkenen binnen een organisatie zoals een

schoolbestuur beter functioneren naarmate ze betere verbindingen met anderen hebben (Saatcioglu & Sargut, 2014).

Sociaal kapitaal in een organisatie bestaat uit intern sociaal kapitaal ('closure' of 'bonding'), dat betrekking heeft op verbindingen van betrokkenen binnen de organisatie onderling en extern sociaal kapitaal ('brokerage' of 'bridging'), dat betrekking heeft op verbindingen van betrokkenen in de organisatie met mensen die buiten de organisatie staan (Saatcioglu & Sargut, 2014; Hooge e.a., 2015).

- Intern sociaal kapitaal wordt opgebouwd uit cognitieve, structurele en relationele aspecten van interacties tussen mensen (Nahapiet & Ghoshal, 1998). De cognitieve aspecten verwijzen naar het delen van een gezamenlijke visie, die van belang wordt geacht om een door alle betrokkenen ondersteund startpunt te hebben van waaruit sturing van activiteiten plaatsvindt. Bij structurele aspecten gaat het om het uitwisselen van informatie, waardoor samen leren mogelijk wordt en een gedeelde kennisbasis ontstaat. Relationele aspecten ten slotte verwijzen naar onderling vertrouwen, dat nodig is om gezamenlijke activiteiten van de grond te krijgen. Deze aspecten van intern sociaal kapitaal kunnen disfunctioneren, bijvoorbeeld door het nastreven van individuele belangen in plaats van het gezamenlijke belang van de organisatie, voorkomen. De drie aspecten van intern sociaal kapitaal kunnen elkaar versterken (Fredette & Bradshaw, 2012; Saatcioglu & Sargut, 2014).
- Extern sociaal kapitaal. Voor het goed functioneren van een organisatie is intern sociaal kapitaal niet voldoende. Extern sociaal kapitaal, verbindingen met mensen buiten de organisatie, zorgt voor nieuwe informatie, nieuwe ideeën, innovaties, input voor creatieve oplossingen en toegang tot externe hulpbronnen. Hierdoor kan extern sociaal kapitaal voorkomen dat intern sociaal kapitaal leidt tot gezamenlijke blikvernauwing of kritiekloze conformiteit. Bij verbindingen met mensen buiten de organisatie kan het onder meer gaan om andere schoolbesturen of onderwijsinstellingen en om lokale of landelijke organisaties. Het aantal contacten is van belang, maar ook de frequentie waarmee vertegenwoordigers van schoolbesturen deze contacten onderhouden (Saatcioglu & Sargut, 2014).

Figuur 2.2 geeft de elementen van sociaal kapitaal weer.

Sociaal kapitaal	
Intern sociaal kapitaal <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gedeelde visie</li> <li>• Uitwisselen van informatie</li> <li>• Onderling vertrouwen</li> </ul>	Extern sociaal kapitaal <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aantal externe contacten</li> <li>• Frequentie externe contacten</li> </ul>

*Figuur 2.2 Elementen van sociaal kapitaal (gebaseerd op Saatcioglu & Sargut, 2014)*

### *Empirische evidentie*

Het belang van sociaal kapitaal van schoolbesturen voor onderwijskwaliteit wordt door internationaal empirisch onderzoek ondersteund (Land, 2002; Johnson, 2012; Honingh e.a., 2017). Intern sociaal kapitaal hangt samen met effectief besturen door non-profit organisaties en elk van de onderscheiden elementen levert hier een bijdrage aan (Fredette & Bradshaw, 2012). Saatcioglu e.a. (2011) constateerden specifiek voor schoolbesturen dat sociaal kapitaal, met name intern sociaal kapitaal, van invloed is op prestaties van leerlingen. In een vervolgstudie delen Saatcioglu en Sargut (2014) schoolbesturen in naar hun scores op intern en extern sociaal kapitaal. Hieruit blijkt dat de meeste schoolbesturen vooral gericht zijn op intern sociaal kapitaal en minder aandacht besteden aan extern sociaal kapitaal. De meest gewenste combinatie, hoge scores op beide begrippen, komt slechts bij 29 procent van de besturen voor. Bij deze besturen zijn de leerlingprestaties echter wel het hoogste, waardoor duidelijk wordt dat ook extern sociaal kapitaal van belang is voor sturing op kwaliteit.

In Nederland is het sociaal kapitaal van 23 schoolbesturen die meerdere scholen onder hun hoede hebben onderzocht door Hooge e.a. (2015). Wat het intern sociaal kapitaal betreft is meestal sprake van een gedeelde visie, volgens de ondervraagden (bestuurders, stafleden en schooldirecteuren) uit de bestuurlijke gemeenschap. Bij het uitwisselen van informatie is de bestuurder de centrale figuur, zeker als het om professionele informatie gaat. Het onderling vertrouwen in de bestuurlijke gemeenschap is doorgaans hoog tot zeer hoog. In zes verdiepende casestudies kwam overigens wel wat meer variatie tussen besturen naar voren. Wat het extern sociaal kapitaal betreft blijkt uit deze casestudies dat bestuurders vooral contacten onderhouden met andere onderwijsorganisaties en advies- en ondersteuningsorganisaties.

## 2.3 Besturen en demografische krimp

De voorgaande paragrafen hebben laten zien dat nog relatief weinig bekend is over het bestuurlijk vermogen van Nederlandse schoolbesturen. De beschikbare gegevens wijzen echter op ruimte voor verbetering.

Verbetering van het bestuurlijk vermogen is zeker van belang voor besturen die in complexe situaties hun werk moeten doen, situaties die hoge eisen stellen aan hun bestuurlijk vermogen. In dit onderzoek gaat het om schoolbesturen van basisscholen die te maken hebben met demografische krimp, een voorbeeld van een situatie die hoge eisen stelt aan bestuurlijk vermogen. Krimp kan risico's voor de onderwijskwaliteit met zich meebrengen en kan maatregelen vereisen die belanghebbenden als zeer ingrijpend kunnen ervaren, zoals het sluiten of fuseren van scholen.

### 2.3.1 Krimp in het basisonderwijs

In het basisonderwijs is het aantal leerlingen in vrij korte tijd aanzienlijk gedaald (Tabel 2.1). De afname tussen 2010 en 2017 bedraagt ruim 120.000 leerlingen ofwel ongeveer 8 procent. De verwachting is dat de krimp nog zeker tot en met 2021 doorgaat.

Tabel 2.1 *Afname van het aantal leerlingen in het basisonderwijs tussen 2010 en 2017 (OCW, 2019)*

Jaar	Aantal leerlingen
2010	1.534,913
2017	1.414,281

De demografische krimp is niet gelijkmatig over Nederland verdeeld, maar treft vooral de plattelandsgebieden aan de randen van het land. De krimp wordt daar afgezien van de daling van het aantal geboorten versterkt door het vertrek van een deel van de bevolking naar de grotere steden. De rijksoverheid onderscheidt negen krimpgebieden, waar de bevolking naar verwachting in 2040 met ongeveer 16 procent zal zijn gedaald. Daarnaast zijn er 11 anticipeergebieden waar een bevolkingsdaling van ongeveer 4 procent verwacht kan worden tot aan 2040 (Figuur 2.3).

Figuur 2.3 *Krimp- en anticipeergebieden (overgenomen van Erfgoedmonitor.nl)*

Bijna driekwart van de schoolbesturen heeft in meerdere of mindere mate met krimp te maken (Scholten & Huizenga, 2016). Voor 44 procent blijft de afname van het leerlingenaantal relatief beperkt (tussen 1 en 10 procent), maar bij 27 procent van de besturen is de krimp ernstiger (tussen 11 en 30 procent). Een derde van de besturen gaat ervan uit binnen vijf jaar één of meer scholen te moeten sluiten. De bestuurders maken zich vooral zorgen over de financiële consequenties van de krimp. Ondanks de extra gelden die kleine scholen (door de rijksoverheid gedefinieerd als scholen met minder dan 145 leerlingen) krijgen, worden ze geconfronteerd met minder inkomsten (Scholten & Huizenga, 2016), al worden die deels gecompenseerd door de toeslag voor kleine scholen (scholen met minder dan 145 leerlingen).

Bijna de helft van de besturen noemt krimp dan ook een bestuurlijke opgave voor de nabije toekomst (Oomens & Scholten, 2016).

### 2.3.2 Risico's voor de onderwijskwaliteit bij krimp

Krimp kan in de nabije toekomst leiden tot een toename van het aantal kleine scholen (Faber, Van der Horst & Visscher, 2013). Op basis van DUO-prognoses lijkt het percentage kleine scholen (minder dan 145 leerlingen) tussen 2017/2018 en 2024 te stijgen van 33 naar bijna 38 procent van alle scholen (Folkertsma, 2018). Uit gegevens van de inspectie blijkt dat kleine scholen in het verleden vaker zwak of zeer zwak waren dan grotere scholen, al bleef ook daar het percentage beperkt tot 3,6 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2015). Vooral scholen die in relatief korte tijd sterk krompen liepen risico's, meer dan scholen die altijd al klein waren (Onderwijsraad, 2013).

Mede vanwege risico's voor de onderwijskwaliteit adviseerde de Onderwijsraad (2013) de landelijke opheffingsnorm, die nu op 23 leerlingen ligt, te verhogen naar 100. Na een proces van opheffen of fuseren zou volgens de Onderwijsraad in verreweg de meeste gevallen nog een school dichtbij huis beschikbaar zijn. Dat zou consequenties hebben voor een vijfde van alle basisscholen, die op dat moment minder dan 100 leerlingen hadden. Het advies riep veel weerstand op, onder meer omdat gevreesd werd dat de pluriformiteit van het onderwijs zou worden aangetast. Het advies is niet opgevolgd en de landelijke opheffingsnorm bleef onveranderd.

Er is onvoldoende onderzoek gedaan om duidelijke conclusies te trekken over de relatie tussen schoolgrootte en leerlingenprestaties op kleine scholen (Deunk & Doolaard, 2014; Luyten, Hendriks & Scheerens, 2014). Wel zijn enkele risicofactoren te benoemen die de kwaliteit van het onderwijs en prestaties van leerlingen in gevaar kunnen brengen (Onderwijsraad, 2013; Deunk & Doolaard, 2014; Inspectie van het Onderwijs, 2012; Inspectie van het Onderwijs, 2014a).

- Te weinig leerlingen aanwezig om een goede sociaal-emotionele ontwikkeling te kunnen stimuleren.
- Onvoldoende kwaliteit van lessen in combinatiegroepen. Hoe kleiner de school, hoe complexer combinatiegroepen worden qua samenstelling. Vooral combinatiegroepen waarin leerlingen van drie verschillende leerjaren zitten trekken een wissel op leraren. Volgens de inspectie zijn lessen van leraren in combinatiegroepen vaker onvoldoende wat didactische vaardigheden betreft dan lessen van leraren in enkelvoudige groepen.
- Relatief zware impact van zwakke leraren (in enkelvoudige klassen hebben leerlingen hooguit één jaar met zo'n leraar te maken, in combinatiegroepen gaat het om twee of drie jaar).
- Professionele isolatie en onvoldoende expertise van leraren in kleine teams.
- Hoge werkdruk omdat alle gebruikelijke taken (dezelfde als op grote scholen) door een klein aantal mensen moet worden gedaan.
- Onvoldoende mogelijkheden voor schoolleiders om onderwijskundig leiderschap te vertonen, aangezien ze hun taken als schoolleider moeten combineren met lesgeven.

### 2.3.3 Besluiten van besturen bij krimp

Krimp kan lange tijd redelijk onopgemerkt verlopen. Soms lukt het scholen om door een actieve profilering of door het kiezen voor een specifiek onderwijsconcept nieuwe leerlingen te trekken (Inspectie van het Onderwijs, 2012). Als het leerlingenaantal in de omgeving van de school echter gestaag blijft dalen, is een toename van leerlingen doorgaans slechts van tijdelijke aard. Op grotere scholen vallen de gevolgen van krimp minder snel op. Daar verdwijnen bijvoorbeeld parallelklassen of moeten hier en daar combinatiegroepen worden gevormd.

Anders ligt het op kleine scholen die de gemeentelijke of landelijke opheffingsnorm in beeld zien komen en in hun bestaan bedreigd worden. Besturen komen dan voor de beslissing te staan een school te sluiten of te laten fuseren. De afgelopen jaren neemt het aantal basisscholen in Nederland volgens de Rijksoverheid jaarlijks met ongeveer 100 af, waarbij het volgens DUO meestal om een fusie met een andere school gaat. Het kan dan gaan om een kleine school die fuseert met een school binnen hetzelfde bestuur, maar ook om fusie van een kleine school met een school uit een ander bestuur. Tot januari 2018 was het lastig om formele samenwerkingscholen te vormen (Huisman, Mentink, Laemers & Zoontjens, 2014). De overheid zag een samenwerkingschool als een uitzonderingsconstructie, die pas gevormd kon worden als één van de scholen al in het voortbestaan werd bedreigd. Voor openbare schoolbesturen was het volgens de wet niet mogelijk om een samenwerkingschool te besturen. Daarom gingen besturen die oplossingen zochten voor kleine scholen vaak over tot het creëren van informele samenwerkingscholen. Deze scholen vallen bestuurlijk onder een van de samenwerkingspartners (openbaar of bijzonder), maar vangen in de praktijk zowel leerlingen van het openbaar als het bijzonder onderwijs op. De scholen treffen voorzieningen om identiteitsproblemen het hoofd te bieden, zoals een identiteitscommissie van ouders.

Het sluiten of fuseren van scholen stuit bij ouders vaak op weerstand, zeker als het gaat om de laatste school in een dorp. Ze vrezen voor aantasting van de leefbaarheid van het dorp (De Bruin, 2016). Vanuit deze gedachte ontstond een initiatief als de Kleine Scholen Coöperatie, waarbij het plan was kleine scholen uit het hele land in een coöperatief verband onder te brengen om ze op die manier te kunnen behouden (Huisman, Laemers, Overes & Zoontjens, 2014). Toch wijst onderzoek uit dat bewoners zich doorgaans tamelijk gemakkelijk aanpassen aan de nieuwe situatie, mede omdat hun kinderen praktisch altijd in naburige dorpen naar school kunnen en afstanden goed te overbruggen zijn. De leefbaarheid in dorpen zonder school doet niet onder voor die in dorpen met een school (Van Ruijven, Jokhan & Crommentuijn, 2012; Onderwijsraad, 2013). Dorpen waar geen scholen zijn of waar de school sluit blijven, in tegenstelling tot wat menigeen denkt, nieuwe gezinnen trekken (Elshof, Haartsen & Mulder, 2015). Bewoners van dorpen waar voorzieningen (zoals basisscholen) verdwijnen, zijn de afgelopen jaren niet negatiever gaan denken over de leefbaarheid van hun woonplaats (Steenbekkers, Vermeij & Van Houwelingen, 2017).

Besturen kunnen niet alleen op schoolniveau tot fuseren overgaan, maar ook op bestuurlijk niveau. De gestage terugloop van het aantal besturen (zie 2.1) maakt duidelijk dat bestuurlijke fusies regelmatig plaatsvinden, al is niet duidelijk of krimp daarbij een doorslaggevende factor is.



Onderzoek naar besluitvorming door besturen die met krimp te maken hebben is schaars. Wel zijn er aanwijzingen dat besturen diverse factoren meewegen in hun besluitvorming, zoals het leerlingenaantal, de onderwijskwaliteit, complexe combinatiegroepen en de positie van de school in de regio. Bij de besluitvorming zijn besturen zich bewust van de verschillende belangen van groepen belanghebbenden zoals leraren, schoolleiders, ouders en leerlingen (Deunk, Maslowski, Van Kuijk & Doolaard, 2015). De leefbaarheid en de sociale cohesie in dorpen worden vaak meegewogen (Van Loo, 2018). Ook de aard van de contacten met potentiële samenwerkingspartners in de regio, schoolbesturen van dezelfde of een andere denominatie, spelen een rol bij de besluitvorming (Kraan & Van Wendel de Joode, 2016).

## 2.4 Onderzoeksvragen

Besturen van basisscholen hebben te maken gekregen met nieuwe verantwoordelijkheden op het gebied van de onderwijskwaliteit. Om die verantwoordelijkheden te kunnen waarmaken, moeten ze beschikken over bestuurlijk vermogen. Bestuurlijk vermogen is voor alle besturen van belang, maar zeker voor besturen die met krimp te maken hebben en die voor complexe besluitvorming kunnen komen te staan. Daarom heeft de eerste onderzoeksvraag hier betrekking op. Naast het beschrijven van de afzonderlijke onderdelen van het bestuurlijk vermogen, de mate waarin besturen gestalte geven aan een formatieve evaluatiecyclus en het beschikken over sociaal kapitaal, gaan we na of we op basis van deze twee concepten verschillende typen van bestuurlijk vermogen kunnen onderscheiden. Vervolgens gaan we verkennend na of er samenhang bestaat tussen algemene kenmerken (denominatie, bestuursgrootte, bestuursvorm) en een specifiek contextkenmerk (getroffen krimpmaatregelen) van besturen en de typen bestuurlijk vermogen.

1. In welke mate beschikken besturen die met krimp te maken hebben over bestuurlijk vermogen?
  - a. In welke mate geven besturen gestalte aan de fasen van de formatieve evaluatiecyclus?
  - b. In welke mate beschikken besturen over sociaal kapitaal?
  - c. Kunnen besturen op basis van de formatieve evaluatiecyclus en het sociaal kapitaal getypeerd worden naar bestuurlijk vermogen?
  - d. Welke kenmerken van besturen hangen samen met het type bestuurlijk vermogen?

In de voorgaande paragrafen is beschreven dat besturen die met krimp te maken hebben ingrijpende beslissingen moeten nemen. Over de manier waarop ze dat doen is weinig bekend. Daarom heeft de tweede onderzoeksvraag betrekking op die besluitvorming. Voor een zorgvuldige besluitvorming is het belangrijk dat besturen gebruik maken van diverse informatiebronnen; daarom onderzoeken we hoeveel en welke informatie besturen gebruiken bij hun besluitvorming in het kader van krimp. Ook gaan we na op welke criteria besturen hun beslissingen op het gebied van krimp baseren. Vervolgens gaan we na of hun informatiegebruik en de gebruikte criteria samenhangen met het type bestuurlijk vermogen.

2. Hoe verloopt de besluitvorming over krimp bij besturen die met krimp te maken hebben?

- a. Welke informatie gebruiken besturen bij het nemen van besluiten rondom krimp?
- b. Op welke criteria baseren besturen hun besluiten rondom krimp?
- c. Hangen informatiegebruik en criteria samen met het type bestuurlijk vermogen?

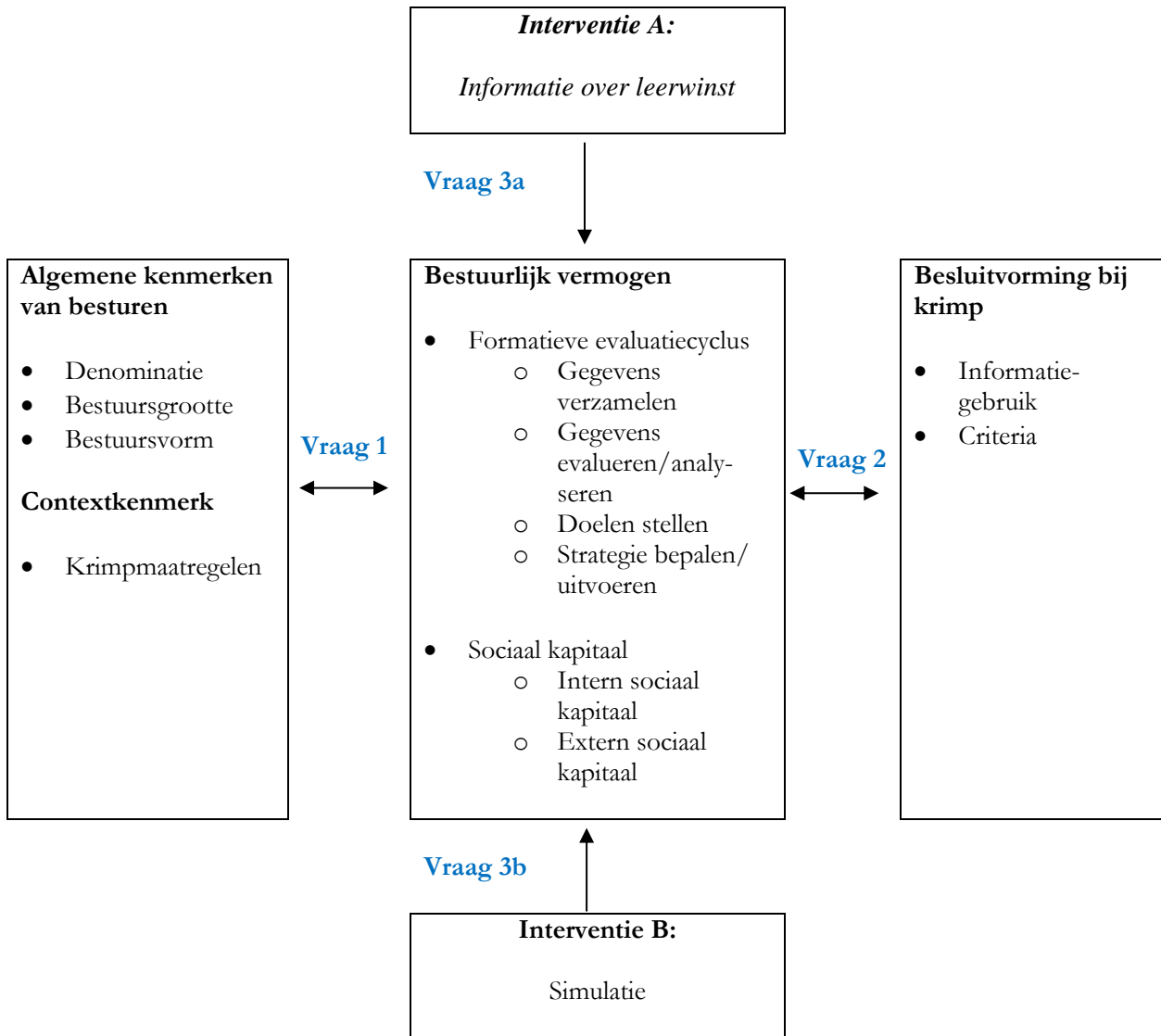
Het onderzoek beoogt naast het beschrijven van het bestuurlijk vermogen van besturen die met krimp te maken hebben ook hun bestuurlijk vermogen te verbeteren. Dat kan door interventies die ofwel betrekking hebben op de formatieve evaluatiecyclus, ofwel op het sociaal kapitaal. In dit onderzoek bewandelen we beide wegen.

Ten eerste voorzien we een groep besturen van informatie over de ontwikkeling van leerwinst bij leerlingen op hun scholen (Rekers-Mombarg & Hulshof, 2016). Dit is informatie over onderwijskwaliteit die ze zelf niet hebben, informatie die een ander licht kan werpen op die kwaliteit. Als zodanig is de leerwinstinformatie een verrijking in de eerste fasen van de formatieve evaluatiecyclus, waardoor die cyclus kan verbeteren en daardoor ook het bestuurlijk vermogen.

Ten tweede bieden we een groep besturen de mogelijkheid om een simulatie op het gebied van krimp te doorlopen. In een simulatie oefenen betrokkenen uit een bestuurlijke gemeenschap, ieder vanuit een eigen rol en verantwoordelijkheid, in het doordenken van de problematiek rond krimp en het bepalen van beleid op dit gebied. Een simulatie is een vereenvoudiging van de werkelijkheid met een hoog realiteitsgehalte, die een wederzijds leerproces tot stand brengt (Vermaas, Nieuwland & Pranger, 2006). De veronderstelling is dat dit wederzijds leerproces kan leiden tot verbetering van het intern sociaal kapitaal van een bestuur en daardoor tot een verbetering van het bestuurlijk vermogen.

3. Kan het bestuurlijk vermogen bij besturen die met krimp te maken hebben verbeterd worden?
  - a. Leidt het beschikbaar stellen van informatie over leerwinst van leerlingen aan bestuurders tot verbetering in de mate waarin besturen gestalte geven aan de fasen van de formatieve evaluatiecyclus?
  - b. Leidt deelname van besturen aan een simulatie op het gebied van krimp tot verbetering van intern sociaal kapitaal?

De onderzoeksvragen leiden tot het volgende onderzoekmodel (Figuur 2.4), waarin de begrippen en de te onderzoeken relaties tussen begrippen zijn weergegeven.



Figuur 2.4 Onderzoekmodel

---

## 3 Onderzoeksmethode

In dit hoofdstuk beschrijven we op welke wijze de onderzoeksvragen zijn beantwoord. Achtereenvolgens komen aan de orde het samenstellen van de onderzoeksgroep (3.1), de manier waarop leerwinstoverzichten voor besturen zijn gemaakt (3.2), de manier waarop een simulatie is ontworpen en uitgevoerd (3.3), de procedure bij de gegevensverzameling (3.4), de constructie van instrumenten (3.5), en de analyses die hebben plaatsgevonden (3.6).

Het onderzoek is wat de onderzoeksvragen 1 en 2 betreft exploratief en beschrijvend. De antwoorden op deze vragen zijn verkregen in de voormeting bij alle bestuurders in het najaar van 2017. Wat onderzoeksvraag 3 betreft is sprake van een quasi-experimentele opzet, waarbij twee groepen ieder een eigen interventie ondergaan terwijl dat bij een controlegroep niet het geval is (Figuur 3.1). De antwoorden op vraag 3 zijn verkregen door na te gaan of groepen in de nameting van elkaar verschillen (zie verder 3.6). Het onderzoek is quasi-experimenteel omdat van random toewijzing van besturen aan groepen geen sprake kon zijn (zie verder 3.1).

	Voormeting najaar 2017	Interventie voorjaar 2018	Nameting najaar 2018
Interventiegroep A	O <sub>1</sub>	X (leerwinstinformatie)	O <sub>2</sub>
Interventiegroep B	O <sub>3</sub>	X (simulatie)	O <sub>4</sub>
Controlegroep	O <sub>5</sub>		O <sub>6</sub>

*Figuur 3.1*      *Onderzoek.sdesign*

Het onderzoek betreft alleen meerpitterbesturen (besturen die meerdere scholen onder zich hebben), omdat zij met meer complexe besluitvorming te maken hebben dan besturen met één school.

### 3.1 Samenstellen van de onderzoeksgroep

Het onderzoek heeft betrekking op meerpitterbesturen die met krimp te maken hebben. Op basis van gegevens over de gemeenten in de krimp- en anticipeergebieden en DUO-bestanden met contactgegevens van besturen en aantal scholen per bestuur hebben we 118 meerpitterbesturen opgespoord. Vervolgens hebben we op basis van DUO-prognoses berekend hoeveel krimp per bestuur in de periode tussen 2016 en 2021 te verwachten is. Volgens Koens, Mol en Van der Hoek (2016) zijn deze prognoses de meest accurate

schattingen die op basis van beschikbare gegevens mogelijk zijn, omdat rekening is gehouden met de historische in- en doorstroomkenmerken per school uit BRON. Verder houden de DUO-prognoses rekening met de regionale bevolkingsontwikkeling in de voedingsgebieden van scholen. De 118 besturen zijn vervolgens verdeeld naar de mate van te verwachten krimp (meer of minder dan 7.5 procent). De groep met meer dan 7.5 procent te verwachten krimp kwam in aanmerking voor interventie A (zie verder 3.1.1), de groep met minder dan 7.5 procent te verwachten krimp voor interventie B (zie verder 3.1.2). Conform het onderzoeksvoorstel was het de bedoeling dat interventiegroep A uit 16 besturen zou bestaan, interventiegroep B uit 12 besturen.

Alle bestuurders van de besturen uit de krimp- en anticipeergebieden hebben we in het voorjaar van 2017 schriftelijk benaderd. Ze ontvingen via de post een brief en een folder met informatie over het onderzoek, die voor de potentiële bestuurders voor interventie A en B verschillend was. Enkele bestuurders meldden zich hierna uit zichzelf aan. Na ongeveer een week hebben we de overige bestuurders gebeld om te vragen of ze belangstelling hadden voor het onderzoek.

### 3.1.1 Selectie van besturen voor interventie A

Voor interventie A hebben we bestuurders benaderd die met de meest ernstige krimp te maken hebben. De veronderstelling hierbij is dat alle bestuurders door krimp voor complexe sturingsvraagstukken komen te staan, maar dat de complexiteit groter is naarmate de krimp ernstiger is. Voor bestuurders wordt de noodzaak om te handelen en in te grijpen sterker bij ernstige krimp en aanvullende informatie over leerwinst op hun scholen zou vooral voor hen betekenisvol kunnen zijn. Deze informatie hebben ze zelf niet en biedt hen een extra mogelijkheid om te bepalen of sprake is van voldoende onderwijskwaliteit op hun (kleine) scholen. Van de 118 besturen hadden 58 een verwachte krimp die hoger was dan 7.5 procent. Van deze groep hadden 23 besturen in de voorgaande periode tussen 2011 en 2016 ook al met zeer ernstige krimp te maken gehad (meer dan 15 procent). Bij de resterende 35 besturen bleef de krimp in de voorgaande periode onder de 15 procent. Alle bestuurders op één na (een bestuur waarvan de bestuurder ons adviseerde tijdens het onderzoek) hebben we benaderd voor deelname aan interventiegroep A. Besturen konden alleen meedoen als ze het Cito-leerlingvolgsysteem gebruikten, omdat de informatie over de leerwinst van leerlingen op deze toetsen gebaseerd is.

Uiteindelijk wilden 17 bestuurders meedoen aan het onderzoek (30 procent). Redenen om niet mee te willen doen betroffen soms de interventie zelf. Sommige bestuurders vonden leerwinstanalyses geen meerwaarde hebben of vonden de invalshoek van leerwinst te beperkt om interessant te zijn. Andere redenen betroffen vooral omstandigheden van de bestuurders: ze hadden het te druk of er was onrust in het bestuur. Er waren geen bestuurders die wel mee hadden willen doen, maar moesten afhaken vanwege een ander leerlingvolgsysteem dan dat van Cito.

### 3.1.2 Selectie van besturen voor interventie B

Voor interventie B hebben we besturen benaderd die minder ernstige krimp te verwachten hadden, minder dan 7.5 procent in de periode tussen 2016 en 2021. De veronderstelling hierbij

was dat deze besturen het meest zouden kunnen profiteren van een simulatie, omdat zij na deelname nog tijd zouden hebben om beslissingen voor te bereiden en om hun sociaal kapitaal te verbeteren. Van de 118 besturen in de krimp- en anticipeergebieden hadden 50 besturen een verwachte krimp van minder dan 7.5 procent. Deze groep is in zijn geheel benaderd op één bestuur na (een bestuur waarvan de bestuurder ons adviseerde tijdens het onderzoek). Van deze groep wilden zes bestuurders meewerken (12 procent). Omdat het plan was dat 12 besturen aan interventie B mee zouden doen is een aanvullende groep van 46 bestuurders benaderd buiten krimp- en anticipeergebieden, die tussen 6 en 7.5 procent krimp te verwachten hadden in de periode 2016-2021. Van deze groep wilden zeven besturen meewerken (15 procent). Van de 13 besturen vielen twee vlak voor de feitelijke simulatie af om praktische redenen. We hadden op dat moment geen tijd meer om nog nieuwe besturen te werven.

De bestuurders in interventiegroep B zouden niet alleen aan de simulatie meedoen, maar samen met iemand van hun raad van toezicht, een ouderlid uit de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (gmr), een personeelslid uit de gmr en een schoolleider. De simulatie zou hen een dag kosten. De belangrijkste redenen om niet mee te willen doen was dat bestuurders de anderen uit hun organisatie niet wilden belasten. Verder noemden zij de gevraagde tijdsinvestering te groot of was er bestuurlijke onrust door een fusie. Ook waren er bestuurders die de simulatie niet interessant vonden, omdat hun beleid inzake krimp al voltooid was of omdat ze weinig krimp meer verwachtten.

Per bestuur zouden, zoals hierboven beschreven, minimaal vijf mensen aan de simulatie deelnemen<sup>1</sup>. Bij vijf besturen is dit gelukt. Bij de zes overige besturen miste iemand van de raad van toezicht (drie keer), een personeelslid uit de gmr (twee keer) of een ouder uit de gmr (twee keer). Sommige besturen namen extra deelnemers mee, zoals bijvoorbeeld twee bestuurders of twee schoolleiders. Het aantal aanwezigen per bestuur varieerde van drie tot zeven. In totaal hebben 52 mensen meegedaan aan de simulatie (13 bestuurders, 9 leden van een raad van toezicht, 9 personeelsleden uit een gmr, 9 ouderleden uit een gmr en 12 schoolleiders).

### 3.1.3 Controlegroep

Besturen die niet mee wilden doen aan interventie A of B maar die wel interesse toonden in ons onderzoek hebben we gevraagd of ze in een controlegroep wilden worden opgenomen. Vier besturen die we benaderden voor interventie B waren hiertoe bereid. We hebben hen aangeboden om hen na afloop van het onderzoek informatie over leerwinst van hun scholen aan te bieden en twee besturen hebben van dit aanbod gebruik gemaakt. Later zijn de twee besturen die mee wilden doen aan interventie B, maar bij wie dat om praktische redenen niet lukte ook aan de controlegroep toegevoegd.

### 3.1.4 Onderzoeksgroep

---

<sup>1</sup> Aanvankelijk was het de bedoeling dat per bestuur ook een vertegenwoordiger van een gemeente mee zou komen naar de simulatie. Dat bleek in de praktijk niet haalbaar.

In totaal zijn 34 meerpitterbesturen die met krimp te maken hebben in het onderzoek betrokken (Tabel 3.1).

Tabel 3.1 *Aantallen besturen per onderzoeksgroep en verwachte krimp tussen 2016 en 2021 (n=34)*

Onderzoeksgroep	Aantal besturen	Verwachte krimp 2016-2021
Interventie A (leerwinst)	17	Meer dan 7.5 procent
Interventie B (simulatie)	11	Minder dan 7.5 procent
Controlegroep	6	Minder dan 7.5 procent
<b>Totaal</b>	<b>34</b>	

### 3.2 Interventie A: informatie leerwinst

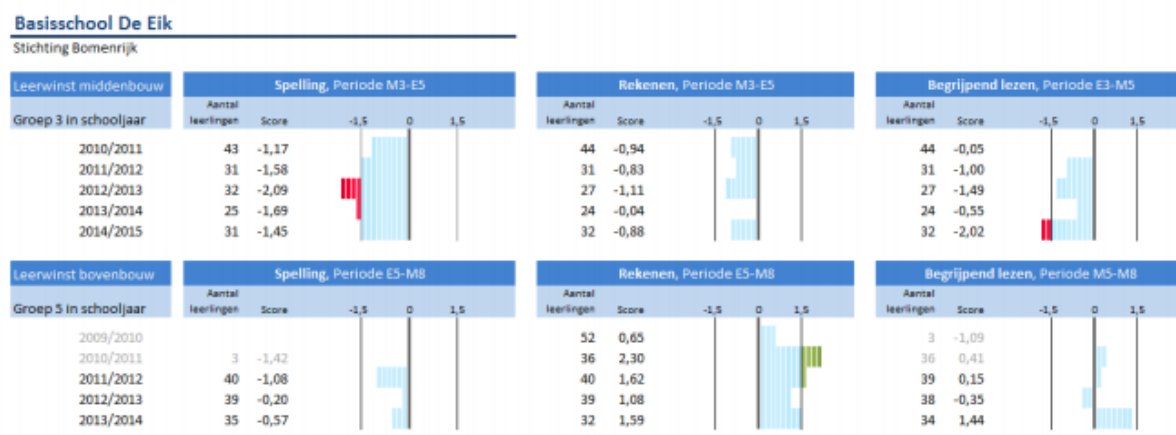
De bestuurders in interventiegroep A en de twee bestuurders uit de controlegroep die na afloop van het onderzoek de informatie over leerwinst wilden ontvangen, gaven ons toestemming om gegevens uit de leerlingvolgsystemen van hun scholen te gebruiken voor het maken van schoolspecifieke leerwinstoverzichten. De scholen maakten gebruik van het administratiesysteem Parnassys (n=248 scholen), Cito-LOVS (n=45 scholen), Dotcom (n=16 scholen) of ESIS (n=4 scholen). Vertegenwoordigers van Parnassys hebben de gegevens geanonimiseerd aan ons geleverd. Bij overige besturen zijn gegevens op een andere manier geschikt gemaakt voor gebruik in dit onderzoek.

Voor het maken van de leerwinstoverzichten hebben we gebruik gemaakt van de toetsgegevens van leerlingen voor de domeinen begrijpend lezen, spelling en rekenen/wiskunde vanaf groep 3 (Cito LVS II en versie 3.0) in de schooljaren 2009/2010 tot en met 2016/2017. Per school zijn vijf cohorten leerlingen in de middenbouw (beginmeting midden/eind groep 3, eindmeting eind groep 5) en vijf cohorten leerlingen in de bovenbouw (beginmeting eind groep 5, eindmeting midden groep 8) onderscheiden. Het meest recente cohort heeft de eindmeting in het schooljaar 2016/2017 gehad. Bij het berekenen van de leerwinst op schoolniveau is gebruik gemaakt van een z-scoremodel, ook wel risicostratificatiemodel genoemd (Deeks e.a., 2003; Janssens, Rekers-Mombarg & Lacor, 2014).

De leerwinst is het verschil in vaardigheidsscores van een leerling tussen een start- en een eindmeting. We hebben bij de berekeningen onderscheid gemaakt in de leerwinst van een leerling gedurende de middenbouw en gedurende de bovenbouw. Voor de leerwinst middenbouw is uitgegaan van alle leerlingen die in een jaargroep 3 zaten bij de startmeting, waarna gekeken wordt welke vaardigheidsscore iedere leerling heeft in groep 5 (of als hij of zij is gedoubleerd in groep 4). Bij de leerwinst bovenbouw gaat het om alle leerlingen die in een jaargroep 5 zaten bij de startmeting. Bij hen is bekeken welke vaardigheidsscore ze hebben in groep 8 (of groep 7 in geval van doublures). Hoe groot de leerwinst is, is bepaald door de leerwinst van een individuele leerling te vergelijken met de gemiddelde leerwinst van alle leerlingen in het onderzoek die bij de startmeting dezelfde vaardigheidsscore op dezelfde toetsversie hadden. Bij iedere vaardigheidsscore op de startmeting hoort dus een eigen groepsgemiddelde. Om de individuele verschillen tot het bijbehorende groepsgemiddelde onafhankelijk te maken van de toets en toetsversie, zodat ze onderling direct vergeleken

kunnen worden, zijn ze omgezet naar standaardscores. De individuele standaardscores zijn vervolgens gemiddeld per jaargroep binnen een school (Janssens, Rekers-Mombarg & Lacor, 2014; Rekers-Mombarg & Hulshof, 2016). Een score gelijk aan 0 betekent dat de gemiddelde leerwinst van een jaargroep precies op het groepsgemiddelde van alle leerlingen met dezelfde startvaardigheidsscore in het onderzoek ligt. Een negatieve score staat voor lager en een positieve score staat voor hoger dan het groepsgemiddelde.

De bestuurders kregen een overzicht van de leerwinst voor alle individuele scholen (Figuur 3.2).



Figuur 3.2 Leerwinstoverzicht per school (voorbeeld)

In het leerwinstoverzicht is per school en per domein te zien hoe de gemiddelde leerwinst van vijf cohorten op de school zich verhoudt tot de groepsgemiddelde leerwinst van alle leerlingen in het onderzoek. Scores tussen -1.5 en +1.5 zijn normale leerwinstfluctuaties, weergegeven als blauwe balkjes. Ongeveer 86 procent van de jaargroepen in het onderzoek heeft een score die tussen deze grenzen ligt. Ongeveer 7 procent van de jaargroepen heeft een benedengemiddelde leerwinst (rode balkjes), en eveneens ongeveer 7 procent van de jaargroepen heeft een bovengemiddelde leerwinst (groene balkjes). Als de score is berekend op minder dan 4 leerlingen zijn geen balkjes weergegeven, omdat het aantal leerlingen dan te klein is voor een betrouwbaar resultaat. Bij 4 tot 10 leerlingen zijn scores en balkjes in grijs weergegeven, ten teken dat de schatting van de leerwinst met de nodige voorzichtigheid beschouwd moet worden.

Een voorbeeld-leerwinstoverzicht en een toelichting zijn aan een bestuurder voorgelegd die als adviseur bij het onderzoek was betrokken. Naar aanleiding van zijn feedback zijn aanpassingen en verbeteringen doorgevoerd (zie verder bijlage 1).

### 3.3 Interventie B: simulatie

*Voorbereiding.* Een simulatie is een model van een complexe, op de werkelijkheid gebaseerde situatie waarin en waarmee de deelnemers interacteren (Landriscina, 2009) en kan een middel zijn om besluitvormingsprocessen te verbeteren (Ahn, 2008). De simulatie biedt deelnemers de ruimte om te experimenteren (Gredler, 2004). Het verloop van de simulatie is afhankelijk



van hoe de deelnemers met elkaar en met de simulatie interacteren. Elke deelnemer heeft een rol, met bijbehorende verantwoordelijkheden en beperkingen.

Voor het vormgeven van de simulatie is een literatuurstudie uitgevoerd. Hieruit kwam naar voren dat voor het welslagen van een simulatie onder meer de volgende zaken van belang zijn.

- De simulatie moet authentiek zijn en voor deelnemers herkenbaar als een (versimpelde) representatie van de werkelijkheid (Gredler, 2004).
- Een simulatie is per definitie slechts in beperkte mate gestructureerd, maar deelnemers moeten wel kunnen werken op basis van een goed uitgewerkte casus (Jonassen, 1997).
- Inhoud en doel moeten op elkaar aansluiten (Leemkuil, 2006). Een doel moet niet te simpel zijn, want dan kunnen deelnemers hun interesse verliezen omdat ze niet genoeg worden uitgedaagd. Een doel moet ook niet te complex zijn, omdat deelnemers dan gefrustreerd kunnen raken en hun motivatie verliezen.
- Het probleem waar deelnemers in een simulatie aan werken is in beperkte mate gestructureerd. Hierdoor kan een simulatie verschillende richtingen opgaan, veroorzaakt door beslissingen en acties van de deelnemers. Enige sturing is wel mogelijk door complicaties in te bouwen. De simulatie in dit onderzoek is gericht op sociaal kapitaal en dus op interacties tussen deelnemers. De vormgeving van de simulatie moet dan ook interacties stimuleren (Gredler, 2004).

Om te zorgen voor een authentieke simulatie met een goed uitgewerkte casus hebben we een bestaand bestuur dat al ernstige krimp had ervaren als uitgangspunt genomen. Het bestuur gaf ons toestemming om gegevens over hun situatie te gebruiken in de simulatie, zoals het aantal scholen en het aantal leerlingen op de scholen. Voorafgaand aan de constructie van de simulatie hebben we bij dit bestuur gesprekken gevoerd met alle typen betrokkenen die uiteindelijk ook in de simulatie als deelnemers zouden fungeren: college van bestuur, raad van toezicht, gmr-vertegenwoordigers en schoolleiders. In die gesprekken is de concrete krimpgeschiedenis van het bestuur besproken vanuit het perspectief van de afzonderlijke gesprekspartners. Daarnaast is bij de invulling van de simulatie gebruik gemaakt van ervaringen van de bestuurders die we spraken in de eerste ronde interviews van ons onderzoek. Op basis van deze voorbereiding kregen we een indruk van de informatie die de betrokkenen gebruikten bij krimp, de manier waarop ze tot beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering waren gekomen en de onverwachte gebeurtenissen waar ze soms voor kwamen te staan.

Op verschillende momenten hebben we ons laten adviseren door deskundigen die ervaring hebben in het ontwikkelen en uitvoeren van simulaties<sup>2</sup>. Zij zijn ons vooral van dienst geweest bij het concreet inrichten van de simulatie.

*Vormgeving van de simulatie.* De simulatiebijeenkomst duurde van 10 tot 15 uur. Per bestuur waren idealiter een bestuurder, een lid van de raad van toezicht, een personeelslid uit de gmr, een ouder uit de gmr en een schoolleider aanwezig. Elk bestuur speelde in de simulatie dat men het bestuur was van Stichting De Hoogvlieger, een bestuur met 24 scholen dat in de

---

<sup>2</sup> Het gaat hier om deskundigen die werkzaam zijn bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en bij Penna Onderwijs Adviseurs.

nabije toekomst met ernstige krimp te maken zou krijgen. De opdracht voor de dag was nauwelijks gestructureerd: de deelnemers moesten komen tot een plan op het gebied van krimp. Het plan moest duidelijk maken hoe de toekomst van de scholen en van het bestuur er de komende twee schooljaren uit zou zien. Hier kregen de deelnemers 2,5 uur de tijd voor, verdeeld over twee rondes die samen een schooljaar weerspiegelden. De bijeenkomst werd afgesloten door de presentatie van de plannen van elk aanwezig bestuur.

Na een korte inleiding en het invullen van vragenlijsten (zie 3.5) startte de simulatie. Ieder bestuur begon met dezelfde basisset aan informatie over de situatie op de scholen en informatie over de eigen rol (bijlage 2A en 2C). Vervolgens konden deelnemers informatiekaarten opvragen (bijvoorbeeld prognoses over de scholen) en proceskaarten (bijvoorbeeld een advies van een ervaren bestuur). Elke deelnemer mocht per ronde één kaart opvragen en elk bestuur gezamenlijk nog twee kaarten. Het maximale aantal kaarten per bestuur over beide rondes samen was 14 (bijlage 2B).

Om de deelnemers zoveel mogelijk vrijheid te geven was het procesverloop van de simulatie net als de opdracht nauwelijks gestructureerd. Wel waren op enkele momenten korte overleggen gepland die in werkelijkheid ook zouden moeten plaatsvinden, zoals tussen de bestuurder en de raad van toezicht en tussen de bestuurder en de gmr.

Om de complexiteit van de werkelijkheid te benaderen kreeg elke deelnemer op enig moment in de simulatie een kaart met daarop een gebeurtenis (bijvoorbeeld het onverwacht leeglopen van een school; bijlage 2D). De opdracht was om voor het einde van de simulatie te noteren welke acties de deelnemer zou ondernemen. Het stond de deelnemer vrij om de informatie over de gebeurtenis met de anderen te delen of niet.

De simulaties zijn op video opgenomen als besturen daarvoor toestemming gaven. Als besturen hier bezwaar tegen maakten, werden met hun toestemming alleen geluidsopnames gemaakt.

### 3.4 Procedure gegevensverzameling

*Voormeting bij bestuurders, najaar 2017.* Nadat bestuurders hun medewerking aan het onderzoek hadden toegezegd vond in het najaar van 2017 een eerste ronde van gesprekken plaats<sup>3</sup>. De gesprekken gingen over de formatieve evaluatiecyclus, het sociaal kapitaal van de besturen en de besluitvorming rond krimp (zie bijlage 4). Voorafgaand aan de gesprekken vulden de besturen een digitale vragenlijst in over dezelfde onderwerpen, zodat we het gesprek op basis van die gegevens konden inrichten<sup>4</sup> (zie bijlage 3). We bereidden ons voor op de gesprekken door per bestuur de informatie uit de vragenlijst te bekijken. Ook namen we relevante openbare documenten van het bestuur door die op hun websites te vinden waren, zoals jaarverslagen, strategische beleidsplannen en in een enkel geval een beleidsplan krimp.

<sup>3</sup> Een enkel gesprek is begin 2018 gevoerd, omdat de werving van besturen voor interventie B meer tijd in beslag nam dan was beoogd.

<sup>4</sup> Bij drie besturen zijn de lijsten onvolledig ingevuld.

De meeste gesprekken varieerden in duur tussen 90 en 150 minuten en werden met bestuurders gevoerd door twee onderzoekers (van wie een de leiding nam). Soms waren meerdere bestuurders van een bestuur aanwezig. Ook schoven, als het bestuur dat wilde, kwaliteitsmedewerkers aan. Bij een bestuur dat aan interventie B meedeed waren vertegenwoordigers van de interne toezichthouders en de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (gmr) aanwezig. Alle gesprekken zijn opgenomen en later letterlijk getranscribeerd. Aan het eind van het gesprek ondertekende de bestuurder een formulier 'geïnformeerde toestemming', waarin afspraken over het verdere verloop van het onderzoek en het vertrouwelijk omgaan met de gegevens waren opgenomen.

*Interventie A, maart-juni 2018.* De bestuurders in groep A kregen eind maart 2018 de informatie over leerwinst van hun scholen, samen met een toelichting (zie bijlage 1). De bestuurders die dat wilden konden ons bellen voor verder overleg of voor verdere verduidelijking op enkele spreekuren waarover we hen hebben ingelicht. Van deze mogelijkheid maakten ze geen gebruik. In mei 2018 hebben we hen vervolgens nog voorzien van informatie over de representativiteit van de gegevens. Voor de zomervakantie van 2018 hebben we met alle bestuurders in groep A telefonisch contact gezocht om te vragen of ze de informatie over leerwinst overzichtelijk vonden, of de toelichting voldoende duidelijk was en of ze de toelichting nodig hadden om de informatie te begrijpen. In het algemeen waren de besturen tevreden over de informatie over leerwinst en vonden ze deze overzichtelijk. Een bestuur vond dat informatie niet overzichtelijk genoeg en een bestuur had nog geen tijd gehad om er naar te kijken. De toelichting vonden alle besturen op een na voldoende duidelijk. De besturen hadden in het algemeen de toelichting wel nodig om de informatie over leerwinst goed te begrijpen. Tijdens de telefoongesprekken hebben we vragen van besturen beantwoord en waar nodig verduidelijking gegeven.

*Interventie B, maart/april 2018.* Voor de besturen uit groep B zijn vier regionale bijeenkomsten georganiseerd in maart en april 2018. De bijeenkomst duurde van 10.00 tot 15.00 uur. Per bijeenkomst waren twee tot vier besturen aanwezig. Alle aanwezigen vulden aan het begin en het eind van de simulatiebijeenkomst een korte vragenlijst in met stellingen over krimp (bijlage 2E). De vertegenwoordigers van de raad van toezicht, de gmr en de schoolleider vulden bovendien vragenlijsten in over intern sociaal kapitaal (de bestuurder niet, omdat die dat al had gedaan voorafgaand aan het gesprek met de onderzoekers). Tijdens de simulatie hebben we geregistreerd welke informatie deelnemers opvroegen, welke onderwerpen ze bespraken en hoe ze reageerden op onverwachte gebeurtenissen in de simulatie.

*Nameting bij bestuurders, september 2018.* In september 2018 vond de tweede ronde gesprekken met bestuurders plaats<sup>5</sup>. We hebben met 32 bestuurders gesproken. Twee bestuurders wilden niet aan een tweede gesprek meewerken. Een bestuurder gaf geen duidelijke reden op, de andere bestuurder vond een tweede gesprek niet relevant<sup>6</sup>. De gesprekken gingen opnieuw over de formatieve evaluatiecyclus, het sociaal kapitaal van de besturen en ontwikkelingen rond krimp in het schooljaar 2017/2018. Daarnaast ondervroegen

---

<sup>5</sup> Uitzonderd een bestuur dat graag voor de zomervakantie het gesprek wilde voeren.

<sup>6</sup> Dit was het bestuur dat aan de simulatie mee zou doen, maar op geen van de simulatiebijeenkomsten aanwezig kon zijn.

we bestuurders over wat ze met de informatie over leerwinst hadden gedaan (interventie A) en wat de simulatie voor hen had betekend (interventie B). Voorafgaand aan de gesprekken vulden de bestuurders opnieuw een digitale vragenlijst in, die grotendeels hetzelfde was als in 2017. We bereidden de gesprekken voor door te focussen op verschillende antwoorden in de vragenlijsten van 2017 en 2018.

De gesprekken waren nu korter, omdat we minder intensief ingingen op de krimpervaringen van bestuurders en minder vragen stelden over de andere thema's. Ze varieerden in duur van 60 tot 90 minuten en werden nu omwille van de tijdsinvestering gevoerd door een onderzoeker. Evenals in 2017 werden de meeste gesprekken met een bestuurder gevoerd, maar soms waren meer mensen aanwezig zoals een tweede bestuurder of een beleidsmedewerker. De gesprekken zijn opgenomen en later letterlijk getranscribeerd.

*Nameting bij deelnemers simulatie, september 2018.* De 39 deelnemers aan de simulaties die de raad van toezicht of de gmr vertegenwoordigden of als schoolleiders meededen hebben we per mail verzocht de vragenlijst over intern sociaal kapitaal nogmaals in te vullen. Van de 39 betrokkenen hebben 29 de vragenlijst ingevuld (74 procent).

### 3.5 Instrumentconstructie

In deze paragraaf beschrijven we eerst hoe we de kenmerken van besturen hebben gemeten (3.5.1), daarna hoe bestuurlijk vermogen is geoperationaliseerd, waarbij we eerst de formatieve evaluatiecyclus bespreken (3.5.2) en daarna sociaal kapitaal (3.5.3). Ten slotte leggen we uit hoe informatiegebruik en criteria bij krimp zijn gemeten (3.5.4). Aanvullend bespreken we welke instrumenten we specifiek ontwikkeld hebben voor interventie B, de simulatie (3.5.5).

#### 3.5.1 Kenmerken van besturen

De algemene kenmerken van besturen zijn denominatie, bestuursgrootte en bestuursvorm. Het contextkenmerk van besturen heeft specifiek betrekking op krimp.

*Denominatie.* De denominatie van het bestuur is gecodeerd aan de hand van hetgeen besturen hier zelf in hun documenten (jaarverslagen, strategische beleidsplannen) over zeggen. De categorieën zijn openbaar, protestants-christelijk (inclusief gereformeerd en reformatorisch), rooms-katholiek en overig (interconfessionele besturen en besturen die zowel openbare als bijzondere scholen hebben).

*Bestuursgrootte.* De bestuursgrootte is in dit onderzoek gedefinieerd als het aantal scholen dat onder een bestuur valt. De informatie hierover is afkomstig van DUO (voorjaar 2017).

*Bestuursvorm.* De bestuurders hebben in de vragenlijst aangegeven welke bestuursvorm hun bestuur kent: stichting, vereniging of anders.

*Krimpmaatregelen.* Bestuurders hebben in de vragenlijst aangegeven hoeveel en welke krimpmaatregelen ze al genomen hebben in de periode voor 2017. De zes mogelijke

maatregelen zijn het sluiten van scholen, het fuseren van scholen binnen het eigen bestuur, het fuseren van scholen met een ander bestuur door het vormen van een (informele) samenwerkingschool die onder het eigen bestuur valt, het fuseren van scholen met een ander bestuur door het vormen van een (informele) samenwerkingschool die onder het andere bestuur valt, het overnemen van een school die voorheen onder een eenpitterbestuur viel en een bestuurlijke fusie. De somscore op deze variabele loopt uiteen van 0 (geen enkele maatregel getroffen) tot 6 (alles zes onderscheiden maatregelen getroffen).

### 3.5.2 Formatieve evaluatiecyclus

Voor het meten van de formatieve evaluatiecyclus hebben we schalen gemaakt voor elke fase uit de cyclus (zie bijlage 3). De vragen over de cyclus zijn in de vragenlijst aan de bestuurders gesteld in 2017 en in 2018. De betrouwbaarheid (Cronbach's  $\alpha$ ) is bepaald op basis van de voormeting.

*Gegevens verzamelen.* De somscore 'gegevens verzamelen' indiceert de intensiteit waarmee bestuurders relevante informatie ontvangen over de ontwikkeling van kleuters (taalontwikkeling, rekenontwikkeling, sociaal-emotionele ontwikkeling), de leerlingen in de groepen 3 tot en met 8 (technisch lezen, begrijpend lezen, spelling, woordenschat, rekenen/wiskunde, sociaal-emotionele ontwikkeling) en het functioneren van leraren. De items zijn gebaseerd op Keuning en Van Geel (2016). De antwoordmogelijkheden per item lopen uiteen van 0 (geen gegevens) tot 4 (de gegevens komen vaker dan twee keer per jaar). De tien items vormen samen een betrouwbare schaal (Cronbach's  $\alpha = .93$ ). Een voorbeelditem is: 'Hoe vaak rapporteren uw schoolleiders schriftelijk aan u over de ontwikkelingen van leerlingen in de groepen 3 tot en met 8 op het gebied van rekenen/wiskunde?'.  
*Leerlinggegevens evalueren.* De somscore 'leerlinggegevens evalueren' geeft de intensiteit weer waarmee bestuurders gebruik maken van de mogelijkheden om prestaties van leerlingen (op de eindtoets, op toetsen uit het leerlingvolgsysteem, op instrumenten voor het meten van de sociaal-emotionele ontwikkeling) te vergelijken met en af te zetten tegen standaarden. De items zijn gebaseerd op Keuning en Van Geel (2016). Bij deze standaarden gaat het om inspectienormen, landelijke gemiddelden, normen uit het leerlingvolgsysteem, normen ontleend aan de referentieniveaus, normen van het bestuur zelf en eerder behaalde toetsresultaten. De items zijn dichotoom gescoord. De 13 items vormen samen een betrouwbare schaal (Cronbach's  $\alpha = .81$ ). Een voorbeelditem is: 'Ik zet de scores op de eindtoets per school af tegen normen ontleend aan de referentieniveaus'.

In de vragenlijst zijn ook vragen gesteld over het evalueren van gegevens over het functioneren van leraren en schoolleiders met behulp van benchmarks. Bestuurders bleken niet op deze manier te evalueren. Het evalueren heeft daarom alleen betrekking op leerlinggegevens en is om die reden ook op die manier benoemd.

*Doelen stellen.* De somscore 'doelen stellen' is geconstrueerd op basis van het aantal doelen dat door het bestuur centraal bepaald wordt en dus niet door de schoolleiders. Het gaat daarbij om doelen voor de eindtoets en de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen en doelen voor het functioneren van leraren en schoolleiders. De vier items zijn dichotoom gescoord (wel of niet door het bestuur bepaald) en vormen geen betrouwbare schaal (Cronbach's  $\alpha =$

.32). De resultaten moeten dus met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. Een voorbeelditem is: *‘Op bestuursniveau worden doelen gesteld voor de toetsen uit het leerlingvolgsysteem’*.

*Strategie bepalen/uitvoeren.* De somscore op ‘strategie bepalen/uitvoeren’ is gebaseerd op 15 items die grotendeels gebaseerd zijn op Hooge e.a. (2015). De 15 items betreffen de strategieën druk uitoefenen, ingrijpen en ondersteunen en schetsen gezamenlijk het palet aan mogelijkheden met behulp waarvan bestuurders de onderwijskwaliteit kunnen verbeteren. De antwoordmogelijkheden lopen van 1 (helemaal niet mee eens) naar 5 (helemaal mee eens). De 15 items vormen samen een betrouwbare schaal (Cronbach’s  $\alpha = .87$ ). Ook de subschalen die de drie strategieën weerspiegelen zijn afzonderlijk voldoende betrouwbaar (druk uitoefenen: Cronbach’s  $\alpha = .91$ ; ingrijpen: Cronbach’s  $\alpha = .74$ ; ondersteunen: Cronbach’s  $\alpha = .91$ ). Voorbeelditems zijn: *‘ik spreek schoolleiders expliciet aan als de onderwijskwaliteit onder de maat is’* (druk uitoefenen), *‘ik sanctioneer mijn scholen naar aanleiding van de onderwijskwaliteit’* (ingrijpen) en *‘ik ondersteun schoolleiders bij vraagstukken van onderwijskwaliteit’* (ondersteunen).

*Aanvullende thema’s in de vragenlijst en de gesprekken.* In de vragenlijst en de gesprekken met de bestuurders is ook aan de orde gekomen (zie ook bijlagen 3 en 4):

- In hoeverre bestuurders vinden dat ze zelf invloed hebben op de onderwijskwaliteit (gesprekken),
- In hoeverre bestuurders over uniforme informatie beschikken (vragenlijst),
- In hoeverre bestuurders naast ‘harde’ gegevens uit o.a. leerlingvolgsystemen ook actief ‘zachte’ gegevens verzamelen door bezoeken aan scholen (gesprekken),
- In hoeverre bestuurders verschillende strategieën inzetten voor zorgelijke scholen, gemiddelde scholen en goede scholen (gesprekken).

### 3.5.3 Sociaal kapitaal

Voor het meten van sociaal kapitaal hebben we schalen gemaakt voor intern en extern sociaal kapitaal. De vragen over intern sociaal kapitaal zijn in de vragenlijst aan de bestuurders gesteld in 2017 en in 2018, de vragen over extern sociaal kapitaal alleen in 2017. Hiertoe hebben we besloten omdat de simulatie alleen van invloed zou kunnen zijn op het intern sociaal kapitaal. Een tweede argument was de lengte van de vragenlijst: door het weglaten van de items over extern sociaal kapitaal werd de lijst aanzienlijk korter (zie bijlage 3).

*Intern sociaal kapitaal.* De bestuurder is gevraagd zijn of haar mening te geven over de contacten met de raad van toezicht, de gmr en de schoolleiders. Per gremium is een somscore berekend over 13 items, die ontleend zijn aan Saatcioglu en Sargut (2014) en die in Nederland ook eerder zijn gebruikt door Hooge e.a. (2015). De items zijn voor alle gremia identiek geformuleerd en hebben betrekking op een gedeelde visie, uitwisselen van informatie en onderling vertrouwen. De antwoordmogelijkheden zijn -1 (niet mee eens), 0 (neutraal) en +1 (mee eens). De items vormen betrouwbare schalen (Cronbach’s  $\alpha$  is .72 voor de raad van toezicht, .79 voor de gmr en .79 voor de schoolleiders). Voorbeelditems zijn *‘de raad van toezicht en ik als bestuurder hebben dezelfde ambities en visie voor de organisatie’* (gedeelde

visie), 'de raad van toezicht en ik als bestuurder geven en accepteren constructieve kritiek zonder persoonlijk te worden' (uitwisselen van informatie) en 'de raad van toezicht en ik als bestuurder gaan met elkaar om op basis van vertrouwen en respect' (onderling vertrouwen).

*Extern sociaal kapitaal.* De bestuurder is gevraagd aan te geven met welke externe betrokkenen hij of zij contacten onderhoudt en wat de frequentie is van die contacten. De externe contacten zijn deels ontleend aan een lijst van Hooge e.a. (2015) en vervolgens aangevuld. Vier soorten contacten zijn geïnventariseerd: contacten met andere onderwijsorganisaties (zoals andere besturen; vijf items), contacten met lokale organisaties (zoals instellingen voor kinderopvang; 12 items), contacten met landelijke organisaties (zoals de PO-Raad; vijf items) en contacten met externe deskundigen (zoals adviseurs of medewerkers van hogescholen of universiteiten; vijf items). De antwoordmogelijkheden bij de contacten met onderwijsorganisaties zijn 0 voor niet van toepassing, 1 voor minder dan één keer per jaar, 2 voor één keer per jaar en 3 voor vaker dan één keer per jaar. Bij de overige contacten zijn de antwoordmogelijkheden 0 voor minder dan een keer per jaar of 1 voor tenminste een keer per jaar. Alleen de contacten met lokale organisaties en de contacten met landelijke organisaties leiden tot betrouwbare schalen (Cronbach's  $\alpha = .85$  respectievelijk  $.73$ ).

*Aanvullende thema's in de vragenlijst en de gesprekken.* In de vragenlijst en de gesprekken met de bestuurders is ook aan de orde gekomen (zie bijlagen 3 en 4):

- Hoe vaak bestuurders overleg voeren met hun raad van toezicht, gmr en schoolleiders (vragenlijst),
- Wie de bestuurder naar eigen zeggen het meest nodig heeft voor het bereiken van organisatiedoelen, wie omgekeerd de bestuurder het meest nodig hebben voor het uitvoeren van hun werk en aan wie de bestuurder het meest heeft gehad voor zijn of haar persoonlijke ontwikkeling (gesprekken); dit is in de gesprekken nagevraagd voor personen binnen de organisatie (intern sociaal kapitaal) en buiten de organisatie (extern sociaal kapitaal).

### 3.5.4 Informatiegebruik en criteria

In de gesprekken met bestuurders is gesproken over de visie op krimp, de consequenties van krimp voor verschillende groepen belanghebbenden, goede voorbeelden voor anderen en valkuilen. Daarnaast is meer specifiek gevraagd naar het gebruik van informatie bij beslissingen over krimp en naar criteria waar beslissingen op gebaseerd worden. Ook is aan de orde gekomen welke partners een rol spelen bij beslissingen en welke rol draagvlak speelt. Over deze onderwerpen zijn open vragen gesteld, er van uitgaande dat de context waarin bestuurders werken sterk verschillend kan zijn (zie bijlage 4).

Op basis van de getranscribeerde interviews is geïnventariseerd welke informatiebronnen besturen uit zichzelf noemen en welke criteria ze aanduiden in de gesprekken. Ieder bestuur heeft twee scores gekregen die het aantal genoemde informatiebronnen en het aantal genoemde criteria aanduiden.

### 3.5.5 Instrumenten ten behoeve van de simulatie

*Vragenlijst houding ten opzichte van krimp.* Alle aanwezigen vulden aan het begin en het eind van de simulatiebijeenkomst een korte vragenlijst in met 16 stellingen over krimp (bijlage 2E). De stellingen in deze lijst zijn ontleend aan thema's die naar voren komen bij discussies over krimp (PO-Raad, 2012; Public Result, z.j.). De vragenlijst is voldoende betrouwbaar (Cronbach's  $\alpha$  is .74).

*Intern sociaal kapitaal.* De vertegenwoordigers van de raad van toezicht, de gmr en de schoolleider vulden vragenlijsten in over intern sociaal kapitaal (zie boven; de bestuurder deed had dit al tijdens de voormeting gedaan).

*Informatiegebruik tijdens simulatie.* Tijdens de simulatie hebben we geregistreerd hoeveel en welke kaarten deelnemers opvroegen. Dit geeft een indicatie voor het informatiegebruik van besturen in het kader van beleidsvorming rond krimp.

*Gespreksonderwerpen tijdens simulatie.* Tijdens de simulatie hebben we bijgehouden welke onderwerpen deelnemers met elkaar bespraken. Deze onderwerpen zijn afgeleid uit theorie rondom beleidsvorming (Hoogerwerf & Herweijer, 2014).

*Informatie uitwisselen.* Aan de hand van de video- en audio-opnamen hebben we in kaart gebracht hoe deelnemers reageren op onverwachte gebeurtenissen in de simulatie, waarbij de vraag vooral is of ze de informatie over de gebeurtenis meteen met elkaar delen of niet. Het uitwisselen van informatie is een indicator van intern sociaal kapitaal (Saatcioglu & Sargut, 2014).

## 3.6 Analyses

*Onderzoeksvraag 1.* Ten behoeve van onderzoeksvraag 1 zijn na de fase van schaalconstructie per bestuurder scores berekend voor de fasen uit formatieve evaluatiecyclus en het intern en extern sociaal kapitaal. De gegevens uit de gesprekken zijn waar mogelijk naar categorieën teruggebracht. Vervolgens is gebruik gemaakt van beschrijvende statistiek.

Om na te gaan of het bestuurlijk vermogen van besturen getypeerd kan worden op basis van hun scores op de schalen (die de fasen van de formatieve evaluatiecyclus en het intern en extern sociaal kapitaal weergeven) is latente klassenanalyse toegepast. Hiervoor zijn alleen de in totaal acht schalen gebruikt die een voldoende betrouwbaarheid hebben (drie fasen uit de cyclus, drie schalen intern sociaal kapitaal en twee schalen extern sociaal kapitaal). Bij latente klassenanalyse wordt gezocht naar een balans tussen zoveel mogelijk gelijkheid (homogeniteit) binnen een type en tegelijkertijd zoveel mogelijk ongelijkheid (heterogeniteit) tussen de typen. Latente klassenanalyse heeft drie voordelen boven traditionele clusteranalyse: de antwoordschalen van de indicatoren hoeven niet hetzelfde te zijn, de indicatoren mogen onderling samenhangen en er ligt een model aan de berekeningen ten grondslag. Het model maakt het mogelijk dat de fit en bijdrage van de indicatoren aan de typering op significantie getoetst kunnen worden. Verder wordt voor elk bestuur eerst een 'lidmaatschapskans' voor



een bepaald type berekend en pas daarna volgt de toewijzing aan het best passende type. Dat is het type met de hoogste lidmaatschapskans. De latente klassenanalyse is uitgevoerd met het softwarepakket Latent Gold (versie 4.5, Vermunt & Magidson, 2005) op gegevens uit de vragenlijst die bij de voormeting is ingevuld. Van 31 bestuurders waren voldoende gegevens aanwezig (bijlage 5).

De relaties tussen kenmerken van besturen en type bestuurlijk vermogen zijn getoetst met behulp van chi-kwadraattoetsen en variantieanalyses.

*Onderzoeksvraag 2.* Om het informatiegebruik en de criteria waar bestuurders hun besluiten op baseren in kaart te brengen, zijn antwoorden op vragen in de gesprekken door middel van kwalitatieve contentanalyse geanalyseerd. Met behulp van het programma Atlas.ti zijn passages uit de getranscribeerde gesprekken (voormeting 2017) geselecteerd die gaan over informatiegebruik en criteria. Bestuurders spraken hierover in het kader van hun eigen krimpervaringen. Aan deze passages zijn vervolgens op inductieve wijze codes toebedeeld die de inhoud van deze passages omschrijven. Aan de hand van deze analyses hebben bestuurders een score gekregen voor informatiegebruik (aantal gebruikte informatiebronnen) en criteria (aantal genoemde criteria). Door middel van variantieanalyse is nagegaan of deze scores samenhangen met type bestuurlijk vermogen.

Een vergelijkbare werkwijze met behulp van Atlas.ti is gevolgd voor het inventariseren van partners die bij besluiten betrokken worden, problemen in het draagvlak voor besluiten en mogelijkheden die bestuurders zien om het draagvlak te optimaliseren. Omdat de gesprekken zijn gevoerd aan de hand van semigestructureerde gespreksleidraden kunnen antwoorden van bestuurders beïnvloed zijn door de mate van sturing door de onderzoeker die het gesprek leidde.

In de gesprekken is ook stilgestaan bij de visie van bestuurders op krimp, de consequenties van krimp voor verschillende groepen belanghebbenden, goede voorbeelden voor anderen en valkuilen. Hierover zijn meer gesloten vragen gesteld. De antwoorden op deze vragen zijn vervolgens zoveel mogelijk gecategoriseerd.

*Onderzoeksvraag 3.* In de nameting hebben de bestuurders dezelfde vragenlijst ingevuld als in de voormeting, zodat we op dezelfde schalen voor de formatieve evaluatiecyclus en sociaal kapitaal scores konden berekenen. Vervolgens zijn per schaal verschilcores berekend tussen voor- en nameting. Door middel van variantieanalyse is getoetst of de groepen significant van elkaar verschillen.

Alle deelnemers aan de simulatie vulden direct voor en na het uitvoeren van de simulatie een vragenlijst over krimp in. De verschillen tussen voor- en nameting zijn getoetst met behulp van de Student T-test voor gepaarde waarnemingen. Dat geldt ook voor de verschillen tussen voor- en nameting van intern sociaal kapitaal.

---

## 4 Resultaten

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de onderzoeksgroep (4.1). Daarna beantwoorden we achtereenvolgens de onderzoeksvragen over bestuurlijk vermogen bij besturen die met krimp te maken hebben (4.2), de besluitvorming bij krimp (4.3) en het verbeteren van bestuurlijk vermogen door interventies (4.4).

### 4.1 Beschrijving van de onderzoeksgroep

De onderzoeksgroep bestaat uit 34 meerpartijbesturen die met krimp te maken hebben. Omdat sommige besturen niet alle vragen uit de vragenlijst hebben beantwoord, sommeert het aantal bestuurders niet in alle tabellen tot 34.

Van de 34 bestuurders met wie we hebben gesproken is zeventig procent man, dertig procent vrouw. Hun leeftijd varieert van 35 tot 63 jaar, waarbij het gemiddelde ligt op 56 jaar ( $SD=6.2$ ). De bestuurders verschillen in het aantal jaren dat ze al aan het bestuur zijn verbonden: sommige bestuurders zijn net begonnen, andere werken al vijftien jaar bij het bestuur. Het gemiddelde ligt op 4.6 ( $SD=3.9$ ).

*Denominatie.* De 34 besturen vertegenwoordigen verschillende denominaties (Tabel 4.1). De grootste groep bestaat uit protestants-christelijke besturen, inclusief gereformeerde en reformatorische besturen. Daarna volgen de openbare besturen, besturen die meerdere denominaties omvatten en ten slotte de rooms-katholieke besturen.

Tabel 4.1 Aantal besturen per denominatie ( $n=34$  besturen)

	Denominatie
Protestants-christelijk (inclusief gereformeerd en reformatorisch)	14
Openbaar	9
Overig (interconfessioneel en mix van openbaar/bijzonder)	7
Rooms-katholiek	4
<b>Totaal</b>	<b>34</b>

*Bestuursgrootte.* De gemiddelde bestuursgrootte, dat wil zeggen het gemiddeld aantal scholen per bestuur, is 18.7 ( $SD=10.0$ ). Het kleinste bestuur heeft 4 scholen, het grootste 51.

*Bestuursvorm.* De bestuurders hebben in de vragenlijst aangegeven welke bestuursvorm hun bestuur kent: stichting, vereniging of anders. Van de 34 besturen hebben 26 de vorm van een stichting, terwijl acht besturen een vereniging zijn. De meeste besturen (28) hebben een organieke scheiding van bestuur en toezicht, een klein deel heeft een functionele scheiding (6). Deze laatste groep is gelijk verdeeld over de stichtingen en verenigingen. In bijna de helft van de raden van toezicht (16) zit iemand met de portefeuille onderwijskwaliteit.

*Krimpmaatregelen.* Bestuurders hebben in de vragenlijst aangegeven hoeveel en welke krimpmaatregelen ze al genomen hebben in de periode 2011-2017 en hoeveel krimpmaatregelen ze nog denken te gaan treffen in de komende vijf jaar, ofwel de periode 2017-2022 (Tabel 4.2).

Tabel 4.2 *Percentage besturen dat krimpmaatregelen al heeft getroffen in het verleden of in de nabije toekomst nog wil treffen (n=33 besturen)*

	Verleden	Toekomst
Fusie van scholen binnen het eigen bestuur	64	54
Sluiten van scholen	46	33
Vorming van samenwerkingsschool met ander bestuur die onder eigen bestuur valt	33	39
Vorming van samenwerkingsschool met ander bestuur die onder ander bestuur valt	33	27
Bestuurlijke fusie	30	33
Overnemen van een school van een eenpitterbestuur	15	9

Noot: Mogelijke scores voor alle krimpmaatregelen zijn 0 = 'nee' en 1 = 'ja'.

De meest frequent getroffen krimpmaatregel in de afgelopen jaren is het fuseren van scholen binnen het eigen bestuur. Daarna volgen het sluiten van scholen en het vormen van samenwerkingsscholen die ofwel onder het eigen bestuur ofwel onder een ander bestuur zijn komen te vallen. Het gemiddelde aantal getroffen maatregelen is 2.3 (SD = 1.4). De bestuurders verwachten de komende vijf jaar minder maatregelen te treffen, gemiddeld 2.0 (SD = 1.3). Het fuseren van scholen binnen het eigen bestuur zal naar verwachting het vaakst blijven voorkomen, gevolgd door het vormen van samenwerkingsscholen die onder het eigen bestuur komen te vallen en een bestuurlijke fusie.

## 4.2 Bestuurlijk vermogen bij besturen die met krimp te maken hebben (eerste onderzoeksvraag)

In deze paragraaf beschrijven we eerst in welke mate bestuurders gestalte geven aan de fasen uit de formatieve evaluatiecyclus (4.1.1) en in welke mate ze beschikken over sociaal kapitaal (4.1.2). Daarna gaan we na of het mogelijk is besturen te typeren naar bestuurlijk vermogen, op basis van de formatieve evaluatiecyclus en sociaal kapitaal (4.1.3). Ten slotte gaan we na of kenmerken van besturen samenhangen met het type bestuurlijk vermogen (4.1.4). De resultaten zijn ontleend aan de vragenlijsten en de gesprekken met bestuurders uit de voormeting.

### 4.2.1 De fasen van de formatieve evaluatiecyclus

*Visie bestuurder op eigen invloed onderwijskwaliteit scholen.* Voorafgaand aan het bespreken van de fasen van de formatieve evaluatiecyclus staan we kort stil bij de visie van bestuurders op hun eigen invloed op de onderwijskwaliteit van hun scholen, een onderwerp dat in de gesprekken aan de orde is geweest.

- De helft van de bestuurders (52 procent) acht de eigen invloed op de onderwijskwaliteit groot. Soms noemen ze hier ook een percentage bij om de grootte van die invloed te verduidelijken. Die percentages variëren meestal tussen 60 en 100. De bestuurders zijn zich bewust van hun indirecte invloed die via de schoolleiders loopt. Maar, zo zeggen ze, 'ik bepaal samen met de schoolleiders wie waar werkt'. Of 'de kwaliteit van de schoolleider wordt gemaakt door de bestuurder, dus in die zin heb je veel invloed op de onderwijskwaliteit'. Bestuurders vinden het bieden van goede randvoorwaarden een belangrijk aspect van hun functie. Daarnaast kunnen ze voor rust zorgen of juist 'de boel in beweging zetten'. Soms wijzen ze expliciet op de formatieve evaluatiecyclus: 'mijn invloed is groot omdat ik de ondergrens omhoog kan brengen'.
- Een derde van de bestuurders (33 procent) acht de eigen invloed op onderwijskwaliteit klein. Ook zij wijzen op de indirecte rol die ze via de schoolleiders kunnen spelen, maar blijkbaar waarderen zij die rol heel anders dan de bestuurders die hun invloed, al is die indirect, groot achten: 'wij vinden dat de directeur de baas is op school'.
- Een klein deel van de bestuurders (15 procent) bekijkt de eigen invloed gedifferentieerd: die is soms groot, soms klein. 'De bestuurder is belangrijk bij problemen' en 'die invloed is heel groot als het niet goed gaat op een school', merken deze bestuurders op. 'Als het goed gaat is je invloed als bestuurder minimaal'.

Bestuurders verschillen dus in hun visie op hun invloed op de onderwijskwaliteit, maar geen van hen gaat ervan uit dat er in het geheel geen invloed is. Sommige bestuurders verwijzen naar fasen uit de formatieve evaluatiecyclus. De wijze waarop bestuurders de fasen gestalte geven komt hierna aan de orde.

*Gegevens verzamelen.* Schoolbestuurders kunnen gebruik maken van diverse bronnen om de ontwikkeling van de leerlingen en de tevredenheid van leraren, leerlingen en ouders op hun scholen te monitoren. Het gebruik van hetzelfde systeem op alle scholen kan de efficiëntie van de monitoring bevorderen. Bij een vijfde van de bestuurders komen uniforme gegevens van alle scholen binnen wat de toetsen uit het leerlingvolgsysteem, de eindtoets en de toetsen voor sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen betreft. Wat tevredenheidsenquêtes voor leraren, leerlingen en ouders betreft krijgt de overgrote meerderheid van bestuurders (85 procent) uniforme gegevens binnen<sup>7</sup>.

Schoolbestuurders ontvangen van schoolleiders gemiddeld genomen een of twee keer per jaar overzichten van de taal-, reken- en sociaal-emotionele ontwikkeling van kleuters. Over de ontwikkeling van de leerlingen in groep 3 tot en met 8 krijgen ze iets vaker gegevens binnen, doorgaans twee keer per jaar. Hier gaat het om de ontwikkeling bij technisch en begrijpend lezen, spelling, woordenschat, rekenen/wiskunde en de sociaal-emotionele ontwikkeling. Over het functioneren van leraren rapporteren schoolleiders daarentegen minder intensief, hooguit eens per jaar.

De gegevens die bestuurders verzamelen over de ontwikkeling van kleuters, de ontwikkeling van leerlingen in de groepen 3 tot en met 8 en het functioneren van leerlingen zijn samengenomen in de schaal 'gegevens verzamelen'. De maximale score op deze schaal, die

<sup>7</sup> Dergelijke enquêtes worden regelmatig door externe bureaus uitgevoerd

bereikt wordt als bestuurders over alle genoemde typen gegevens vaker dan twee keer per jaar informatie zouden krijgen, is 40. De gemiddelde score is 24.5 (SD = 7.7).

Ongeveer de helft van de bestuurders zou graag meer informatie willen hebben over de ontwikkeling van leerlingen, blijkt uit de gesprekken. Het gaat daarbij in bijna alle gevallen om informatie over niet-cognitieve opbrengsten van scholen (gedrag, sociaal-emotionele ontwikkeling, prestaties in andere vakken dan de basisvakken). Drie bestuurders zouden graag informatie over leerwinst willen hebben.

In de gesprekken hebben we bestuurders gevraagd of ze naast de ‘harde’ gegevens uit de leerlingvolgsystemen en enquêtes ook zelf actief ‘zachte’ gegevens verzamelen door bezoeken aan scholen. Bestuurders verschillen behoorlijk van elkaar in de tijd die ze hierin steken en de activiteiten die ze op scholen uitvoeren.

- Alle bestuurders gaan op bezoek bij hun scholen, variërend van een tot zes keer per jaar. Sommige bestuurders laten het aantal bezoeken afhangen van de onderwijskwaliteit: als het niet goed gaat, kan het aantal bezoeken wel oplopen tot tien keer per jaar. Sommige bestuurders leggen alleen geplande bezoeken af, andere komen ook informeel langs.
- Tijdens schoolbezoeken praten bestuurders vooral met schoolleiders (13 keer genoemd), met lerarenteams (7 keer genoemd, waarbij een bestuurder opmerkt dat deze gesprekken bewust gevoerd worden zonder dat de schoolleider erbij aanwezig is) en met de intern begeleider (5 keer genoemd). Enkele bestuurders praten ook met leerlingen of de leerlingenraad (3 keer genoemd), ouders (2 keer genoemd) of de medezeggenschapsraad van de school (1 keer genoemd). De bestuurder die het meest uitgebreid werk maakt van het schoolbezoek bereidt zich voor door documenten van de school en de website te bekijken en geeft daar feedback op. Tijdens het bezoek, dat een hele dag duurt, wandelt hij door de school en praat hij met leraren, ouders en leerlingen.
- Een derde van de bestuurders observeert tijdens schoolbezoeken lessen. Andere bestuurders doen dat uit principe niet, omdat ze niet op de stoel van de schoolleider willen gaan zitten.

*Leerlinggegevens evalueren.* Voor het evalueren van de ontwikkeling van leerlingen hebben bestuurders diverse mogelijkheden. Ze kunnen de resultaten op de eindtoets bijvoorbeeld afzetten tegen de inspectienormen voor hun scholen, gemiddelde scores die landelijk zijn behaald, normen die binnen het bestuur zijn gesteld, normen ontleend aan de referentieniveaus en eerder behaalde scores op de eindtoets. Vergelijkbare mogelijkheden zijn er voor het evalueren van scores die scholen halen op toetsen uit het leerlingvolgsysteem en scores op het gebied van de sociaal- emotionele ontwikkeling.

De evaluatiemogelijkheden zijn samengenomen in de schaal ‘leerlinggegevens evalueren’. De maximale score op deze schaal is 13 en die score bereiken bestuurders als ze van alle mogelijkheden gebruik maken. De gemiddelde score van bestuurders is 6.6 (SD = 3.4).

Bestuurders zouden in principe ook andere gegevens dan leerlinggegevens kunnen evalueren en analyseren, bijvoorbeeld gegevens over het functioneren van leraren en schoolleiders. Dit doen ze praktisch nooit, ook niet als ze hier wel gegevens op bestuurlijk niveau over hebben. Hun probleem is het ontbreken van duidelijke benchmarks, zoals die er bij de leerlinggegevens wel zijn.

De bestuurders verschillen, zo blijkt uit de gesprekken, onderling in wat ze zelf met de gegevens van scholen doen en wat ze aan anderen overlaten. Er zijn bestuurders die zelf uitgebreid evalueren en analyseren, er zijn ook bestuurders die dit aan hun kwaliteitsmedewerker overlaten en die zelf ook niet precies weten welke toetsen hun scholen gebruiken: ‘ik hoor alleen iets over de uitzonderingen’.

*Doelen stellen.* Nadat bestuurders gegevens verzameld en geëvalueerd hebben, is de volgende fase in de formatieve evaluatiecyclus het centraal stellen van doelen, bijvoorbeeld voor de eindtoets, waardoor ze duidelijk maken wat ze van hun scholen verwachten. Ze kunnen het stellen van doelen echter ook overlaten aan de schoolleiders (decentraal). Wat de doelen voor leerlingen betreft geven bestuurders in vrij ruime mate autonomie aan schoolleiders: 30 procent van hen stelt geen doelen voor de leerlingen, 58 procent stelt één doel en 12 procent stelt twee doelen. Op bestuurlijk niveau kunnen ook centraal doelen gesteld worden voor het functioneren van leraren en schoolleiders, waardoor duidelijk wordt wat van personeelsleden verwacht wordt. Hier zijn de bestuurders nadrukkelijker aanwezig: 9 procent stelt geen doelen, 15 procent stelt één doel maar 76 procent stelt zowel doelen voor leraren als doelen voor schoolleiders.

De score voor de mate waarin de bestuurders centraal doelen stellen is maximaal 4. De gemiddelde score is 2.6 (SD=1.0).

*Strategie bepalen/uitvoeren.* De fase in de formatieve evaluatiecyclus die volgt op het stellen van doelen is het bepalen en uitvoeren van strategieën om de doelen te bereiken. Strategieën waar bestuurders gebruik van kunnen maken zijn druk uitoefenen op scholen, ingrijpen op scholen als daar reden voor is en ondersteunen van scholen. De scores van de deelschaal zijn vergelijkbaar gemaakt, waardoor de maximale score per strategie 5 is. Tabel 4.3 laat zien dat bestuurders het meest frequent gebruik maken van ondersteunen, gevolgd door druk uitoefenen. Ingrijpen doen ze minder vaak.

Tabel 4.3 Mate waarin bestuurders strategieën bepalen/uitvoeren, per strategie (n=33 bestuurders)

	Gemiddelde	Standaarddeviatie
Ondersteunen	4.4	.8
Druk uitoefenen	4.1	.8
Ingrijpen	2.7	1.0

De items die de drie strategieën meten vormen gezamenlijk de schaal ‘bepalen/uitvoeren van strategieën’. De maximale somscore op deze schaal is 75. De gemiddelde somscore van bestuurders is 57.2 (SD=11.2).

In de gesprekken hebben we bestuurders gevraagd of ze verschillend handelen ten aanzien van scholen waar ze zich zorgen over maken, gemiddelde scholen en goede scholen binnen hun organisatie.

De meest genoemde activiteiten (genoemd door minimaal twee bestuurders) ten aanzien van hun scholen staan in Tabel 4.4.

Tabel 4.4 *Activiteiten die bestuurders noemen ten aanzien van zorgelijke, gemiddelde en goede scholen (n=34 bestuurders)*

Zorgelijke scholen	Aantal keren genoemd
De school meer in de gaten houden, de schoolleider vaker spreken	14
De schoolleider vervangen	7
Plan van aanpak voor verbetertraject laten maken, eventueel met externe ondersteuning	6
Hulp aanbieden, b.v. van kwaliteitsmedewerker of bovenschoolse ib-er	4
Audit laten uitvoeren of een check op de kwaliteit van het leiderschap	4
Leraren vervangen of ontslaan (zorgen voor goede leraren)	3
De school een zelfevaluatie laten maken	2
Schoolleider stimuleren problemen tijdig te melden	2
Benadrukken dat analyses van prestaties ook vóór groep 8 van belang zijn	2

Gemiddelde scholen	Aantal keren genoemd
De school stimuleren tot meer ambitie (b.v. door bij andere scholen te gaan kijken)	8
Mobiliteitsbeleid (b.v. na drie jaar gaan nieuwe leraren verplicht naar andere school)	2

Goede scholen	Aantal keren genoemd
Scholen een voorbeeldfunctie geven, andere scholen kunnen van hen leren	5
Scholen meer ruimte geven	3

De tabel maakt duidelijk dat bestuurders vooral strategieën inzetten voor scholen waar ze zich zorgen om maken. Alle bestuurders noemen voor deze groep een of meer activiteiten die ze uitvoeren om de kwaliteit te verbeteren. Hun gedragsrepertoire ten aanzien van gemiddelde en goede scholen is aanzienlijk beperkter. De helft van de bestuurders noemt geen activiteiten specifiek gericht op gemiddelde scholen ('hier zitten we als bestuurders te weinig bovenop') en goede scholen ('daar voer ik geen beleid op, dat is aan de directeuren van deze scholen'), de andere helft noemt een klein aantal activiteiten.

Wat de aanpak van zorgelijke scholen betreft ondersteunen de gesprekken de scores uit de vragenlijst: de meest genoemde activiteiten hebben betrekking op ondersteunen of druk uitoefenen. Waar bestuurders in de vragenlijst relatief laag scoorden op ingrijpen, blijkt uit de gesprekken dat in ieder geval sommige van hen wel tot ingrepen overgaan als scholen risico's laten zien, bijvoorbeeld door de schoolleider of leraren te vervangen. Soms heeft een bestuurder hier een aanpak voor uitgewerkt: 'Ik ga in gesprek met scholen die slecht scoren.

Na twee keer onvoldoende kom je onder curatele en krijg je een externe onderzoeker in je school. Bij drie keer ben je als schoolleider weg, dan kun je het gewoon niet.'

*De vier fasen van de formatieve evaluatiecyclus.* Tabel 4.5 laat de scores van bestuurders op de vier fasen van de formatieve evaluatiecyclus in een overzicht zien. De gemiddelde scores maken duidelijk dat ten aanzien van elke fase verbeteringen mogelijk zijn, maar vooral in het begin van de cyclus. In de eerste fasen, gegevens verzamelen en leerlinggegevens evalueren, liggen de gemiddelden iets boven het midden van de schaal. Dat betekent dat bestuurders nog diverse gegevensbronnen en evaluatiemogelijkheden ongebruikt laten. De standaarddeviaties maken verder duidelijk dat besturen van elkaar verschillen in iedere fase van de cyclus.

Tabel 4.5 Toepassen van de formatieve-evaluatie cyclus door schoolbesturen (n=33)

	Gemiddelde	Standaarddeviatie	Maximum
Gegevens verzamelen	24.5	7.7	40
Leerlinggegevens evalueren	6.6	3.4	13
Doelen stellen	2.6	1.0	4
Strategie inzetten	57.2	11.2	75

#### 4.2.2 Intern en extern sociaal kapitaal

*Intern sociaal kapitaal.* Voor het realiseren van sociale relaties ofwel sociaal kapitaal binnen de organisatie is het belangrijk dat de bestuurder met enige regelmaat contact heeft met de raad van toezicht, de gmr en de schoolleiders. Tabel 4.6 laat zien hoe frequent de contacten zijn. De frequentie loopt van 1 (één keer per jaar contact) tot 4 (vaker dan eens per kwartaal contact).

Tabel 4.6 Frequentie interne contacten van bestuurders (n=33) met raad van toezicht, gmr en schoolleiders

	Gemiddelde	Standaarddeviatie
Groep van schoolleiders	4.0	.0
Raad van toezicht	3.8	.4
Gmr	3.7	.4
Individuele schoolleiders	3.5	.8

Bestuurders hebben het meest frequent contact met de groep van schoolleiders en ze verschillen hierin onderling niet. Daarop volgen de raad van toezicht en de gmr. De contacten met individuele schoolleiders zijn relatief het minst frequent en hierin verschillen de bestuurders onderling ook het meest van elkaar. De tabel maakt vooral duidelijk dat bestuurders frequent contact hebben met alle groepen betrokkenen.

Intern sociaal kapitaal bestaat uit het hebben van een gedeelde visie, het uitwisselen van informatie en het hebben van onderling vertrouwen. Tabel 4.7 laat zien hoe de bestuurders deze aspecten waarderen wat de raad van toezicht, de gmr en de schoolleiders betreft.



Tabel 4.7 Intern sociaal kapitaal volgens bestuurders (n=32)

	Gemiddelde	Standaard-deviatie	Maximum
<b>Totaalscore raad van toezicht</b>	<b>11.4</b>	<b>2.3</b>	<b>13</b>
Gedeelde visie	3.5	.8	4
Uitwisselen van informatie	4.1	1.3	5
Onderling vertrouwen	3.7	.6	4
<b>Totaalscore schoolleiders</b>	<b>11.3</b>	<b>2.4</b>	<b>13</b>
Gedeelde visie	3.5	.9	4
Uitwisselen van informatie	4.1	1.3	5
Onderling vertrouwen	3.8	.8	4
<b>Totaalscore gmr</b>	<b>9.2</b>	<b>4.4</b>	<b>13</b>
Gedeelde visie	2.7	1.6	4
Uitwisselen van informatie	3.3	1.9	5
Onderling vertrouwen	3.2	1.6	4

Noot: mogelijke scores op de items van gedeelde visie (4 items), uitwisselen van informatie (5 items) en onderling vertrouwen (4 items) zijn -1 (niet mee eens), 0 (neutraal) en 1 (mee eens).

De bestuurders waarderen de contacten met de raad van toezicht het meest positief, gevolgd door de schoolleiders. De scores benaderen hier het maximum. De contacten met de gmr zijn lager gewaardeerd. Dit patroon komt tot uiting op alle onderdelen van intern sociaal kapitaal. Op gedeelde visie, uitwisselen van informatie en onderling vertrouwen beoordelen de bestuurders de raad van toezicht en de schoolleiders bijna overal even positief, terwijl de gmr op alle onderdelen gemiddeld iets lager gewaardeerd wordt. De bestuurders verschillen het sterkst van elkaar wat de gmr betreft ( $SD=4.4$ ), over de raad van toezicht en de gmr denken ze meer hetzelfde ( $SD=2.3$  respectievelijk 2.4).

Bijna een derde van de bestuurders (12 bestuurders) heeft in de gesprekken kritische opmerkingen over de gmr gemaakt, als we hen vroegen hun scores toe te lichten. De bestuurders noemen vooral wantrouwen van de gmr ten opzichte van hen, bijvoorbeeld door slechte ervaringen met voorgaande bestuurders. Andere punten zijn onvoldoende deskundigheid van gmr-leden, vooral de ouders, en het nastreven van eigen belangen in plaats van het belang van de organisatie. Soms vinden bestuurders hun gmr te groot ('er zitten 20 mensen in, ze willen zelf een vertegenwoordiger per school maar dit is een Poolse landdag en dit leidt tot oppervlakkige discussies'). Enkele bestuurders merken op de combinatie van personeelsleden en ouders in eenzelfde orgaan geen goed idee te vinden.

Zes bestuurders hebben hun minder positieve scores over de raad van toezicht toegelicht. Zij wijzen op een gebrek aan rolvastheid van de raad van toezicht ('ze zijn soms te gedetailleerd bezig met het werk van de bestuurder') of op het feit dat leden van de raad van toezicht nog maar net zijn begonnen en in hun rol moeten groeien. Twee bestuurders zijn kritisch ten aanzien van hun schoolleiders: 'ze zijn niet allemaal professioneel', 'ze waren gewend het beleid te bepalen, dat wilde ik niet'.

In de gesprekken hebben we gepeild welke wederkerige relaties bestuurders ervaren in hun organisaties. We hebben gevraagd wie bestuurders in hun organisatie zelf het meest nodig hebben om de doelen van de organisatie te kunnen bereiken, wie hen binnen de organisatie als

bestuurders het meeste nodig hebben om hun werk goed te kunnen doen en aan wie ze binnen de organisatie het meest gehad hebben voor hun eigen ontwikkeling als bestuurder (Tabel 4.8). De bestuurders waren vrij in het aantal personen dat ze wilden noemen. In de tabel zijn alleen de personen beschreven die door minimaal twee bestuurders zijn genoemd.

Tabel 4.8 *Wederkerigheid van interne relaties volgens bestuurders (n=34)*

Wie heeft de bestuurder zelf intern het meest nodig?		Wie hebben de bestuurder intern het meest nodig?		Aan wie heeft de bestuurder intern het meest voor de eigen ontwikkeling?	
Personen	Aantal keren genoemd	Personen	Aantal keren genoemd	Personen	Aantal keren genoemd
Schoolleiders	32	Schoolleiders	30	Stafmedewerkers	11
Stafmedewerkers	16	Stafmedewerkers	8	Schoolleiders	10
Raad van toezicht	9	Raad van toezicht	4	Raad van toezicht	10
Leraren	7	Intern begeleiders	2	Collega-bestuurder	9
Intern begeleiders	5			Gmr	2
Gmr	4			Leraren	2
Collega-bestuurder	2				

Noot: Niet alle bestuurders hebben een collega-bestuurder of een ledenvergadering, hetgeen de scores vertekent in vergelijking met de andere groepen betrokkenen die wel overal aanwezig zijn.

Tabel 4.8 laat zien dat de bestuurders op alle vragen vooral de schoolleiders en daarna de stafmedewerkers en de raad van toezicht het meest noemen, hetgeen betekent dat bestuurders de meest wederkerige verbindingen met deze personen in hun organisaties ervaren. De gmr is minder duidelijk in beeld. Geen van de bestuurders noemt de gmr als gevraagd wordt wie hem of haar het meeste nodig hebben om hun werk goed te kunnen doen.

*Extern sociaal kapitaal.* Het extern sociaal kapitaal is onderzocht door bestuurders in de vragenlijst aan te laten geven met welke externe partijen zij contacten onderhouden en hoe intensief deze contacten zijn (Tabel 4.9).

Tabel 4.9 *Extern sociaal kapitaal volgens bestuurders (n=32)*

	Gemiddelde	Standaarddeviatie	Maximum
Onderwijsorganisaties	12.5	2.1	15
Lokale organisaties	6.4	3.1	12
Landelijke organisaties	2.5	1.5	5
Externe deskundigen	3.6	1.0	5

Bij de contacten met onderwijsorganisaties wordt de maximale score bereikt als bestuurders vaker dan eens per jaar contact hebben met andere basisschoolbesturen of met scholen voor voortgezet onderwijs (van de eigen of van een andere denominatie) en met het samenwerkingsverband passend onderwijs. De bestuurders benaderen deze maximale score. Bij de overige organisaties is steeds het aantal organisaties geteld waar bestuurders minimaal eens per jaar contact mee hebben. Wat de lokale organisaties betreft (voorbeelden zijn instellingen voor kinderopvang of buitenschoolse opvang, vertegenwoordigers van

gemeenten, kunst- en cultuurinstellingen) scoren bestuurders op het midden van de schaal. Dat geldt ook voor de contacten met landelijke organisaties (voorbeelden hiervan zijn de PO-Raad, ouderorganisaties). Bij de contacten met externe deskundigen (zoals externe adviseurs, vertegenwoordigers van universiteiten of hogescholen) scoren de bestuurders hoger dan het gemiddelde van de schaal. De bestuurders verschillen weinig van elkaar wat hun contacten met onderwijsorganisaties en externe deskundigen betreft (SD=2.1 respectievelijk 1.0), maar iets meer wat de lokale organisaties en de landelijke organisaties betreft (SD=3.1 respectievelijk 1.5).

De bestuurders hebben per contact aangegeven of ze het als negatief, neutraal of positief waarderen. Praktisch alle contacten krijgen een neutrale of positieve waardering. Een enkele bestuurder waardeert de contacten met instellingen voor jeugdzorg, Veilig Thuis, de provincie of OCW negatief.

In de gesprekken hebben we ook ten aanzien van externe organisaties gepeild welke wederkerige relaties bestuurders ervaren. We hebben gevraagd wie bestuurders extern zelf het meest nodig hebben om de doelen van de organisatie te kunnen bereiken, welke externe organisaties hen als bestuurders het meeste nodig hebben om hun werk goed te kunnen doen en aan welke externe organisaties of personen ze het meest gehad hebben voor hun eigen ontwikkeling als bestuurder (Tabel 4.10). De bestuurders waren vrij in het aantal personen of organisaties dat ze wilden noemen.

Tabel 4.10 *Wederkerigheid van externe relaties volgens bestuurders (n=34)*

Wie heeft de bestuurder zelf extern het meest nodig?		Wie hebben de bestuurder extern het meest nodig?		Aan wie heeft de bestuurder extern het meest voor de eigen ontwikkeling?	
Personen/ organisaties	Aantal keren genoemd	Personen/ organisaties	Aantal keren genoemd	Personen/ organisaties	Aantal keren genoemd
Gemeenten	14	Gemeenten	15	Netwerken bestuurders	14
Externe adviseurs	13	Andere besturen	8	Opleidingen	9
Andere besturen	11	Samenwerkings- verband	4	Andere bestuurders	8
PO-Raad/Verus/ landelijke netwerken	5	PO-Raad/Verus/ landelijke netwerken	3	PO-Raad/Verus	6
Samenwerkings- verband	5	Inspectie	3	Externe adviseurs	5
Persoonlijke coach	2	Rijksoverheid	2	Samenwerkings- verband	3
		Kinderopvang	2	Persoonlijke coach	2

Noot: Niet alle bestuurders hebben een collega-bestuurder of een ledenvergadering, hetgeen de scores vertekent in vergelijking met de andere groepen betrokkenen die wel overal aanwezig zijn.

Wederkerige relaties komen het meest voor met betrekking tot gemeenten, andere besturen, de PO-Raad, Verus en landelijke netwerken en het samenwerkingsverband passend onderwijs. Bestuurders zeggen deze contacten nodig te hebben en ervaren eveneens dat deze contacten hen nodig hebben. Bij deze contacten gaat het vooral om lokale en landelijke organisaties. Dit zijn vaak ook contacten die bestuurders ervaren als contacten die goed zijn voor hun eigen ontwikkeling als bestuurder, met uitzondering van de gemeenten. Voor dit doel achten ze vooral netwerken van bestuurders van belang, gericht op intervisie en onderlinge ondersteuning. Ook opleidingen dragen bij aan de eigen ontwikkeling, onder meer omdat bestuurders ook hier weer mensen leren kennen met wie ze soms netwerken blijven vormen.

*Intern en extern sociaal kapitaal.* Wat het intern sociaal kapitaal betreft blijken bestuurders regelmatig contact met hun schoolleiders, raad van toezicht en de gmr te hebben. Over deze contacten zijn ze tevreden, al blijft de gmr op dit punt iets achter. Met schoolleiders, stafmedewerkers en de raad van toezicht hebben bestuurders wederkerige relaties, waar ze zelf voor hun eigen ontwikkeling ook iets aan zeggen te hebben. Voor de gmr geldt dit in mindere mate.

Met betrekking tot het extern kapitaal onderhouden bestuurders gemiddeld genomen vooral relaties met andere onderwijsorganisaties en met externe deskundigen. Ten aanzien van lokale en landelijke organisaties liggen de scores wat lager. Wederkerige relaties zijn er vooral met gemeenten, andere besturen, de PO-Raad, Verus en landelijke netwerken en het samenwerkingsverband passend onderwijs. Van deze relaties achten de bestuurders de contacten met gemeenten niet van belang voor hun persoonlijke ontwikkeling, de andere relaties wel.

#### 4.2.3 Typen bestuurlijk vermogen

Nagegaan is of het bestuurlijk vermogen van besturen getypeerd kan worden op basis van hun scores op de fasen uit de formatieve evaluatiecyclus en het intern en extern kapitaal. In totaal zijn acht schaalscores per bestuur in de latente klassenanalyse betrokken. Het model waarbij vier typen bestuurlijk vermogen worden onderscheiden is het beste model, zowel wat de algemene fit, de classificatiefout, de spaarzaamheid en de interpreteerbaarheid betreft (zie bijlage 5). De variabelen die significant bijdragen aan de indeling in de vier typen zijn leerlinggegevens evalueren (een onderdeel van de formatieve evaluatiecyclus) en contacten met lokale en landelijke organisaties (onderdelen van het extern sociaal kapitaal). Het intern sociaal kapitaal draagt niet significant bij aan de indeling in vier typen. Op deze schalen onderscheiden besturen zich weinig van elkaar.

Om de verschillen in bestuurlijk vermogen tussen de besturen nader in beeld te brengen, geeft Tabel 4.11 de gemiddelde scores per type bestuurlijk vermogen per variabele.

Tabel 4.11 Gemiddelde scores per type bestuurlijk vermogen per variabele (n=31 besturen)

Variabele	Gemiddeld	Type 1 N=11	Type 2 N=8	Type 3 N=7	Type 4 N=5
<b>Formatieve evaluatiecyclus</b>					
Gegevens verzamelen	24.7	27.5	<b>29.5</b>	23.3	12.8
<i>Leerlinggegevens evalueren</i>	6.5	5.8	<b>9.0</b>	7.4	2.8
Bepalen/uitvoeren strategieën	57.2	56.0	<b>65.6</b>	51.3	54.8
<b>Intern sociaal kapitaal</b>					
Contact raad van toezicht	11.4	<b>8.7</b>	12.9	12.7	12.8
Contact gmr	9.2	7.6	9.0	<b>11.0</b>	10.2
Contact schoolleiders	11.3	11.1	10.6	<b>12.0</b>	<b>12.0</b>
<b>Extern sociaal kapitaal</b>					
<i>Contact lokale organisaties</i>	6.3	6.5	4.4	<b>9.3</b>	4.6
<i>Contact landelijke organisaties</i>	2.5	2.6	1.5	<b>4.4</b>	1.2

Noot: leerlinggegevens evalueren, contact lokale organisaties en contact landelijke organisaties zijn de variabelen die significant bijdragen aan de indeling in typen

De elf besturen met bestuurlijk vermogen type 1 vormen een groep die redelijk rond het gemiddelde scoort op alle variabelen. We duiden hun bestuurlijk vermogen aan als *gemiddeld bestuurlijk vermogen*. De acht besturen met bestuurlijk vermogen type 2 scoren zowel hoog op alle fasen van de formatieve evaluatiecyclus als op contacten met de raad van toezicht, een onderdeel van het intern sociaal kapitaal. We benoemen het bestuurlijk vermogen van deze groep als *bestuurlijk vermogen met focus op de formatieve evaluatiecyclus*. De zeven besturen met bestuurlijk vermogen type 3 scoren hoog op zowel het interne als het externe sociaal kapitaal. We benoemen het bestuurlijk vermogen hier als *bestuurlijk vermogen met focus op intern/extern sociaal kapitaal*. De laatste groep van vijf besturen met bestuurlijk vermogen type 4 scoort in het algemeen laag op de formatieve evaluatiecyclus en ook op extern sociaal kapitaal. Deze groep scoort relatief hoog op de contacten met schoolleiders en relatief hoog op de contacten met de gmr. We noemen het bestuurlijk vermogen hier *bestuurlijk vermogen met focus op intern sociaal kapitaal*.

#### 4.2.4 Samenhang tussen kenmerken van besturen en typen bestuurlijk vermogen

Nagegaan is of de algemene kenmerken van besturen samenhangen met het type bestuurlijk vermogen. Wat bestuursgrootte betreft (het aantal scholen onder een bestuur) is dat niet het geval. Er zijn wel samenhangen tussen denominatie en type bestuurlijk vermogen en tussen bestuursvorm en type bestuurlijk vermogen.

- Er is een significante samenhang tussen denominatie en type bestuurlijk vermogen (Chi-kwadraat:  $p = .029$ , df 9). Dit komt vooral omdat openbare besturen relatief vaak bestuurlijk vermogen type 3 laten zien (intern/extern sociaal kapitaal): de helft van de openbare besturen valt in deze categorie. Verder beschikken protestants-christelijke

besturen relatief vaak over bestuurlijk vermogen type 2 (focus op formatieve evaluatiecyclus): de helft van deze besturen valt in deze categorie.

- Bestuursvorm (stichting of vereniging) hangt significant samen met type bestuurlijk vermogen (Chi-kwadraat:  $p = .008$ , df 3). De besturen die een vereniging zijn komen hebben relatief vaak bestuurlijk vermogen type 2 (focus op formatieve evaluatiecyclus). Het gaat hier om dezelfde samenhang als tussen denominatie en type bestuurlijk vermogen, aangezien alle verenigingen protestants-christelijk zijn.

Ten slotte is nagegaan of het aantal recentelijk getroffen krimpmaatregelen van besturen samenhangt met type bestuurlijk vermogen. Dat is het geval ( $F 2.709$ ,  $p = .065$ , df 3). De samenhang houdt in dat besturen met bestuurlijk vermogen type 3 (focus op intern/extern sociaal kapitaal) meer krimpmaatregelen treffen dan de besturen met de andere typen bestuurlijk vermogen.

### 4.3 Besluitvorming bij krimp (tweede onderzoeksvraag)

In de gesprekken met bestuurders is krimp in brede zin aan de orde gekomen. De bestuurders is gevraagd welke visie ze hebben op krimp, welke consequenties krimp volgens hen voor verschillende groepen belanghebbenden kan hebben, welke goede voorbeelden ze hebben voor anderen en welke valkuilen kunnen voorkomen bij krimp. Deze informatie zal eerst beschreven worden (4.3.1). Daarna zoomen we in op besluitvorming bij krimp en de mogelijke samenhang met type bestuurlijk vermogen (4.3.2).

#### 4.3.1 Ervaringen van bestuurders die met krimp te maken hebben

*Visie op krimp.* Vier op de vijf bestuurders zien krimp als een gegeven waar ze beleid op moeten voeren, zoals ze dat ook op andere gebieden moeten. Een op de vijf bestuurders ziet krimp wel als een probleem.

*Consequenties van krimp.* De helft van de bestuurders ervaart veranderingen in de samenstelling van de leerlingenbevolking op hun scholen, die eenzijdiger en problematischer wordt. Oorzaken hiervan zijn het wegtrekken van hoogopgeleide ouders (zeven keer genoemd) en de instroom van gezinnen die afkomen op sociale huurwoningen en die vaak sociale problemen met zich meebrengen (zes keer genoemd). Bestuurders zien soms ook de taalproblemen op hun scholen groeien door de instroom van anderstalige leerlingen, zoals kinderen van statushouders (vier keer genoemd).

De bestuurders is gevraagd of ze consequenties van krimp zien voor verschillende groepen belanghebbenden: leraren, schoolleiders, leerlingen en ouders.

Leraren. Bestuurders hebben geschetst welke consequenties zij zien van krimp voor leraren en welke maatregelen ze treffen om ervoor te zorgen dat leraren die consequenties het hoofd kunnen bieden (Tabel 4.12).

Tabel 4.12 *Consequenties van krimp voor leraren en getroffen maatregelen volgens bestuurders (n=34)*

Consequenties	Aantal keren genoemd	Maatregelen	Aantal keren genoemd
Werken in combinatieklassen	15	Leraren scholen voor nieuwe taken	6
Angst voor verplichte mobiliteit, onzekerheid, sterfhuisgevoel	13	Kleine scholen extra faciliteren (klassenassistent, conciërge)	5
Werkdruk in klein team	11	Uitstroombeleid en sociaal plan, zodat leraren weg kunnen als ze dat willen	5
Angst voor baanverlies	9	Kleine scholen stimuleren tot efficiënter handelen	3
Leren werken met nieuwe concepten, zoals unitonderwijs	2	Baanzekerheid geven	3
		Kleine scholen laten samenwerken	2

De meest genoemde consequenties voor leraren gaan over taken die een beroep doen op vaardigheden die ze mogelijk nog niet hebben, zoals het werken in combinatieklassen. Daarnaast zien bestuurders dat leraren het moeilijk vinden om naar een andere school te gaan ('soms is het al een probleem om twee kilometer verderop te gaan werken') en dat de werkdruk hoog is in kleine teams. Ze stellen hier vooral scholingsmogelijkheden, extra faciliteiten en uitstroomopties tegenover. Sommige bestuurders doen ook aan 'nazorg' als leraren verplicht elders zijn gaan werken: 'Je moet als bestuur wel faciliteren dat mensen die hun school moesten verlaten, of hun team opgebroken zagen worden, na een paar maanden nog eens samen uit eten gaan om terug te kijken'.

**Schoolleiders.** Bestuurders is gevraagd welke consequenties krimp voor schoolleiders heeft en wat ze doen om schoolleiders te ondersteunen bij die consequenties (Tabel 4.13).

Tabel 4.13 *Consequenties van krimp voor schoolleiders en getroffen maatregelen volgens bestuurders (n=34)*

Consequenties	Aantal keren genoemd	Maatregelen	Aantal keren genoemd
Baanverlies, nieuwe functie moeten zoeken	12	Begeleiden/coachen bij nieuwe taken	9
Meer dan een school moeten leiden	11	Frequente gesprekken voeren	4
Onzekerheid over voortbestaan school	4	Meerscholen-directeuren werk uit handen nemen door b.v. locatieleiders aan te stellen	3
Andere schoolorganisatie (inzet klassenassistenten)	3		
Niet geheel ambulant kunnen zijn	3		
School moeten profileren	2		

De consequenties voor schoolleiders die bestuurders het meest noemen hebben betrekking op baanverlies door fusies of opheffing van scholen. Er is dan een overschot aan schoolleiders en schoolleiders moeten solliciteren op de overgebleven functies. Een andere veelgenoemde consequentie is het leiding moeten geven aan meerdere scholen, waarbij bestuurders

opmerken dat niet iedereen dat kan. Evenals bij de leraren hebben de maatregelen die bestuurders treffen vooral betrekking op begeleiding, gesprekken of het bieden van ondersteunende faciliteiten.

Leerlingen. Bestuurders hebben consequenties van krimp voor leerlingen benoemd en treffen maatregelen om die consequenties waar nodig te verzachten (Tabel 4.14).

Tabel 4.14 *Consequenties van krimp voor leerlingen en getroffen maatregelen volgens bestuurders (n=34)*

Consequenties	Aantal keren genoemd	Maatregelen	Aantal keren genoemd
Naar een andere school moeten	9	Verkeersmaatregelen samen met gemeente	3
Weinig keuze vriendjes op kleine school	6	Voorafgaand aan fusie leerlingen laten wennen aan de nieuwe school	3
Combinatieklassen	4		
Meer aandacht op kleine scholen	3		
Te kleine groepen of enige leerling in een groep	2		

Wat leerlingen betreft noemen bestuurders het naar een andere school moeten gaan het meest. Ze wijzen daarbij naast de problemen die leerlingen kunnen ervaren als ze in een nieuwe groep komen ook op praktische problemen, zoals een nieuwe route naar school moeten rijden of moeilijker speelafspraken kunnen maken door de grotere afstand tussen school en huis. Overigens zien bestuurders het veranderen van school niet zonder meer als een probleem: ‘leerlingen willen best naar een grotere school’. Nadelige consequenties van krimp zien bestuurders in combinatieklassen waar leerlingen mogelijk geconfronteerd worden met leraren die onvoldoende kunnen differentiëren. Mede omdat leerlingen volgens bestuurders zelden last hebben van het veranderen van school treffen ze ook weinig maatregelen. De meest genoemde zijn verkeersmaatregelen treffen als de route naar een nieuwe school dat vereist en leerlingen al voorafgaand aan een fusie de gelegenheid geven te wennen aan de nieuwe school (‘zorgen voor een warme landing’).

Ouders. Bestuurders zien dat krimp verschillende consequenties voor ouders kan hebben en treffen maatregelen om daar iets aan te doen (Tabel 4.15). Hier komen vooral emoties als consequentie van krimp naar voren, in het geval een school moet sluiten. Soms hebben ouders zelf nog op die school gezeten. Een praktische consequentie is verder moeten reizen. Verder noemen bestuurders consequenties die met veranderen van school te maken hebben: wennen op een andere school, aan andere ouders (‘ouders mengen moeilijk na een fusie, ze blijven in hun eigen groepjes staan’) en soms aan een ander schoolconcept. De belangrijkste maatregel die bestuurders treffen met betrekking tot ouders is in gesprek gaan. Dat kan op verschillende manieren: door ouderavonden, inloophmomenten of presentaties. Sommige bestuurders gaan bewust in overleg met kleine groepjes ouders of individuele ouders.



Tabel 4.15 Consequenties van krimp voor ouders en getroffen maatregelen volgens bestuurders (n=34)

Consequenties	Aantal keren genoemd	Maatregelen	Aantal keren genoemd
Emoties als de school verdwijnt	7	In gesprek gaan	7
Verder moeten reizen	5	Reizen faciliteren (carpool, vergoeding)	2
Wennen aan nieuwe situatie	3	Ouders in identiteitscommissie opnemen	2
Angst voor verlies identiteit bij samenwerkingsschool	3	De tijd nemen voor processen	2
Bezorgdheid om nieuwe/andere schoolconcepten	2		

*Goede voorbeelden.* De bestuurders hebben, uitgaande van hun eigen ervaringen met krimp, aanbevelingen voor andere bestuurders geformuleerd.

- Het belangrijkste vinden bestuurders samenwerking met andere besturen. ‘We hebben een goede fusiepartner gevonden’, ‘we hebben een gedeeld urgentiebesef met besturen van andere denominaties’.
- Ook voldoende tijd nemen voor beslissingen is belangrijk, al verschillen bestuurders in de inschatting van tijd die nodig is. ‘Ga minimaal een half jaar voordat er iets moet gebeuren in gesprek met ouders’ versus ‘wij hebben 2,5 jaar de tijd genomen om draagvlak te verwerven’.
- Bestuurders zouden contact moeten zoeken met alle relevante betrokkenen die zich soms ook buiten het directe zicht bevinden, zoals vertegenwoordigers van dorpsgemeenschappen.
- Niet afwachten maar anticiperen op krimp is belangrijk om de regie te kunnen blijven voeren.
- Eigenaarschap van betrokkenen kan voor draagvlak zorgen: ‘Redeneer van onderaf, zeg wel als bestuurder wat je wilt maar vraag dan meteen: hoe kunnen jullie me daarbij helpen?’.
- Scholen van een nieuw concept voorzien, zoals unitonderwijs, kan soms succesvol zijn en nieuwe leerlingen trekken.
- Getalsmatige normen (minimaal tachtig leerlingen en vier groepen per school) kunnen nuttig zijn om in het achterhoofd te houden, maar zulke normen met iedereen delen of automatisch toepassen werkt meestal niet goed. Elke situatie vraagt om een eigen aanpak.

*Valkuilen.* De bestuurders hebben naast goede voorbeelden ook geschetst wat in hun eigen situatie de grootste valkuilen zijn geweest. De valkuilen zijn vaak spiegelbeelden van de goede voorbeelden.

- Beslissingen nemen over krimp zonder die met betrokkenen bijtijds te delen is een valkuil. ‘We hadden mooi beleid ontwikkeld maar we hebben het top-down gebracht. Dat werkte niet, er kwam veel weerstand op de werkvloer en bij ouders’. Een andere

bestuurder: ‘We hebben ouders voor het blok gezet met scenario’s en daardoor een enorme tegenbeweging gecreëerd’.

- Onvoldoende inschatten wat krimp betekent voor personeelsleden kan tot problemen leiden, evenals niet helder zijn in de communicatie naar betrokkenen. Een bestuurder meldt dat twee besturen die bij fusies betrokken waren niet hetzelfde verhaal aan hun achterban vertelden, met de nodige problemen tot gevolg.
- Beslissingen moeten niet te snel genomen moeten worden, maar ook niet te lang uitgesteld worden: ‘Dan blijven scholen te lang bungelen’.
- Niet voorzien wie zich allemaal met beslissingen over scholen gaan bemoeien is een valkuil: ‘Wij zijn een vereniging, ook opa’s en oma’s praten mee’, ‘een dame bemoeide zich met ons besluit tot het sluiten van de school, maar ze had helemaal geen kinderen op die school’, ‘we hebben onvoldoende ingeschat welke stakeholders uit dorpen zich met de school bemoeien’.
- Onvoldoende in kaart brengen of beslissingen tot succes kunnen leiden kan tot mislukkingen leiden. Sommige bestuurders staken veel energie staken in scholen, bijvoorbeeld door een nieuw concept te starten of door twee scholen te fuseren, om kort daarna te merken dat de scholen toch verder leegliepen.

#### 4.3.2 Besluitvorming bij krimp

De besluitvorming bij krimp is op basis van de gesprekking tijdens de voormeting in 2017 in kaart gebracht. Uit de antwoorden van de bestuurders is afgeleid hoeveel informatiebronnen ze gebruiken en om welke het gaat. Eveneens is uit de antwoorden afgeleid op welke criteria bestuurders zich baseren.

*Informatiegebruik.* Het gebruik van informatiebronnen bij het nemen van krimpmaatregelen is beperkt. Gemiddeld maken bestuurders gebruik van 1,4 informatiebronnen (Tabel 4.16).

Tabel 4.16 Informatiebronnen die bestuurders bij krimpbeslissingen gebruiken (n=34)

Informatiebron	Aantal keren genoemd
Prognoses	20
Leerlingenprestaties wel	13
Demografische gegevens	4
Wensen ouders	4
Feitelijke geboortes	3
Tevredenheidscijfers	2
Leerlingenprestaties niet	16

Vier bestuurders hebben geen duidelijke informatiebronnen genoemd die ze gebruiken bij krimpbeslissingen. De overige bestuurders noemen ieder een tot vier informatiebronnen.

De meest gebruikte informatiebron zijn prognoses voor leerlingenaantallen: ‘Twee keer per jaar gaan we hier op grond van leerlingenaantallen en prognoses van leerlingenaantallen scenario’s maken’. De prognoses komen van DUO en van gemeenten. Daarnaast laten sommige bestuurders prognoses maken door een extern onderzoeksbureau.

Over het gebruik van gegevens over leerlingenprestaties verschillen de bestuurders erg. Dertien besturen zeggen zulke gegevens mee te nemen in hun beslissingen rondom krimp: ‘Kijk, de leerlingenprestaties in combinatie met een te kleine school, daar zou een causaal verband in kunnen zitten. Dan onderneem je actie en dan heeft dat zeker ook wel invloed’. Zestien besturen geven daarentegen juist aan dit niet te doen: ‘Ik zou niet weten hoe wij leerlingenprestaties een rol moeten laten spelen krimpbeslissingen’.

Minder frequent genoemde informatiebronnen zijn demografische gegevens en wensen van ouders. ‘Er is echt naar de school gekeken. Waar staat de school? Wat zijn wensen van de ouders?’ Besturen met een christelijke achtergrond en besturen die actief zijn in kleine dorpen baseren hun beslissingen soms op feitelijk getelde geboortes. Die informatie baseren ze op gegevens vanuit de kerk, maar het komt ook voor dat de schoolleider het dorp zo goed kent dat hij precies weet hoeveel kinderen er geboren worden. ‘Wat wordt er in de kerk geboren? Wat wordt er in de straat geboren? Wat weet je voor kinderen waarvan je denkt dat ze wel naar ons zullen komen? Die schaduwlijstjes, daar hechten we eigenlijk wel de meeste waarde aan’. Ten slotte baseren twee besturen zich op tevredenheidscijfers bij het nemen van beslissingen: ‘Tevredenheidscijfers zijn wel een indicatie voor de beeldvorming. De tevredenheidscijfers van ouders, leerlingen en personeel’.

Over de betrouwbaarheid van informatiebronnen zijn bestuurders niet erg tevreden. Vooral prognoses komen volgens hen bijna nooit uit: ‘Prognoses zijn leugens’. Bestuurders die wel zeggen te beschikken over betrouwbare prognoses hebben deze zelf berekend of door een externe partij laten berekenen. ‘Die liggen heel dicht bij de waarheid. Alle onderzoeken van het woon- en leefbaarheidsplan, wat zijn de bewegingen en wat is dan de krimp’. Gegevens over leerlingenprestaties zien bestuurders meestal wel als betrouwbaar. Een bestuurder die tevredenheidscijfers gebruikt zegt dat hij dit geen betrouwbare informatie vindt. ‘Misschien is dat niet te onderzoeken, wat ouders nou echt willen. Onze top vijf zijn de kleine schooltjes die met sluiting bedreigd worden. Daar vullen alle ouders in: fantastische school, fantastische leerkrachten’.

*Criteria bij beslissingen.* Bestuurders wegen bij krimpbeslissingen gemiddeld 2,5 criteria mee. Het maximale genoemd aantal is zeven criteria. Het leerlingenaantal springt er als meest genoemd criterium bovenuit (Tabel 4.17). Soms beschrijven ze het leerlingenaantal in het algemeen (‘Drie scholen die samengaan, dit is gekoppeld aan het feit dat je ziet dat het aantal leerlingen bij alle drie de scholen nu terugloopt’). Soms vindt een bestuurder dat er minimaal een bepaald aantal combinatiegroepen gevormd moet kunnen worden: ‘Een school moet zelfstandig drie groepen kunnen vormen’. Daarnaast noemen de bestuurders boven de opheffingsnorm blijven en het totaal aantal leerlingen van het bestuur als criteria. Een bestuur dat veel samenwerkt met andere besturen geeft aan dat ze er bij het komen tot maatregelen rekening mee houden dat leerlingen evenredig verdeeld worden. Vier bestuurders geven daarnaast expliciet aan niet naar leerlingenaantallen te kijken bij het komen tot maatregelen.

Naast leerlingenaantallen vinden bestuurders onderwijskwaliteit een belangrijk criterium: ‘Als je opdracht is goed onderwijs verzorgen voor alle kinderen, is dat waar je naar kijkt’. Ook financiële overwegingen spelen een prominente rol, zoals de overweging of het überhaupt

haalbaar is om een school open te houden. ‘We kunnen het best een jaar uitzingen, maar we kunnen niet een school die we niet kunnen bekostigen via de overheid zelf in stand houden’.

Tabel 4.17 Criteria die bestuurders bij krimpbeslissingen gebruiken (n=34)

criterium	Aantal keren genoemd
Leerlingenaantal	22
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leerlingenaantal algemeen</li> <li>• Combinatiegroepen</li> <li>• Opheffingsnorm</li> <li>• Leerlingenaantal bestuur</li> <li>• Evenredige verdeling partnerbesturen</li> </ul>	
Onderwijskwaliteit	16
Financiële overwegingen	14
Nabijheid onderwijs	9
Identiteit in stand houden	5
Leefbaarheid	4
Huisvesting	4
Takenpakket personeel	4
Houding andere besturen	2
Sociaal-emotionele mogelijkheden leerlingen	2
Toekomstperspectief	2
Onderwijsconcept	1
Leerlingenaantal niet	4

Overige criteria, zoals voldoende onderwijs in de buurt, de aanwezigheid van de eigen denominatie, de leefbaarheid van kernen en huisvesting zijn minder vaak genoemd. Wat huisvesting betreft kiezen bestuurders eerder voor een fusie als hun school in een oud gebouw zit (en de andere school in een nieuwer gebouw) dan wanneer de school in een relatief nieuw gebouw zit. Kleine scholen kunnen zorgen voor meer werkdruk onder het personeel en bieden minder mogelijkheden tot specialisatie; soms is dit een criterium bij overwegingen over krimp.

Enkele bestuurders wijzen op de houding van andere besturen met wie samengewerkt kan worden: als een ander bestuur welwillend tegenover samenwerking staat, komt een bestuurder tot andere maatregelen dan wanneer het andere bestuur een concurrerende houding aanneemt. De sociaal-emotionele mogelijkheden voor leerlingen (kiezen van vriendjes) en het toekomstperspectief van een school (bijvoorbeeld de verwachting dat de school in de toekomst weer gaat groeien) nemen enkele bestuurders als criteria mee. Een bestuurder noemt ten slotte dat hij in zijn overwegingen meeneemt welk onderwijsconcept de school heeft. Een school met een uniek concept mag langer openblijven.

*Overige aspecten bij het nemen van krimpbeslissingen.* Naast het aantal bronnen en criteria is geïnventariseerd met welke partners bestuurders samenwerken bij krimpbeslissingen (Tabel 4.18). Gemiddeld noemen bestuurders 2,4 partners. Het maximaal aantal partners dat een bestuur heeft genoemd is vijf.

Tabel 4.18 *Partners van bestuurders bij krimpbeslissingen (n=34)*

Partner	Aantal keren genoemd
Ander bestuur	19
Gemeente	11
Schoolleiders	9
Externe partij	8
Mr	8
Gmr	7
Ouders	7
Team	5
Leden van de vereniging	2
Provincie	2
Raad van toezicht	2
Vertegenwoordiging van dorpsbelangen	1

Andere bestuurders zijn de belangrijkste partners bij krimpbeslissingen. Het kan gaan om samenwerking zonder fusie: ‘Een bestuurlijke fusie kon niet. Wat is dan veilig? Nou, huisvesting. Met elkaar zeggen: we gebruiken veel te veel vierkante meters. Hoe kunnen we dat nou indikken. Dan kom je vanzelf op samenwerking uit, want je zult dingen samen moeten doen’. Het kan ook gaan om het samenvoegen van scholen: ‘Vorig jaar hebben wij de christelijke school overgedragen door samen met de openbare school een nieuwe dorpschool te bouwen’. Ook de gemeente is een partner bij krimpbeslissingen, soms de schoolleiders en soms externe partijen, zoals procesbegeleiders.

Problemen die bestuurders ervaren bij krimpbeslissingen hebben meestal te maken met het ontbreken van draagvlak (Tabel 4.19). Gemiddeld noemen bestuurders 1.3 problemen met een maximum van vijf.

Tabel 4.19 *Problemen rond draagvlak bij krimpbeslissingen volgens bestuurders (n=34)*

Probleem	Aantal keren genoemd
Emotionele weerstand	6
Angst	5
Geen noodzaak	5
Oneens over maatregel	5
Eigenbelang	3
Elkaar opjatten	3
Ontbreken vertrouwen	2
Identiteitsissue	2
Knoop niet doorhakken	2
Top-down beslissingen	2
Weerstand leden	2
Geen goedkeuring gmr	1
Rivaliteit dorpen	1
Sociaal verschil tussen scholen	1
Trots	1
Weerstand gemeente	1

Draagvlak kan ontbreken door emotionele weerstand of angst voor de nieuwe situatie. ‘Ouders hebben daar dan moeite mee, gewoon uit sentimentele overwegingen, maar het was wel logisch’. Daarnaast ontstaat weerstand als mensen de noodzaak van beslissingen niet zien. ‘De noodzaak vanuit ons was er niet en dat voelde het dorp heel sterk. Die hadden daarom heel sterk iets van waarom?’ Soms zijn mensen het gewoonweg niet eens met een voorgenomen maatregel: ‘Iedereen gaat met de hakken in het zand, welke school je ook sluit. Dat is gewoon altijd zo, terecht of onterecht’. Denken vanuit eigenbelang is een oorzaak voor een gebrek aan draagvlak (‘Iedereen zag in dat je ergens moet fuseren, maar liever bij de burens dan onszelf natuurlijk’). Soms juttten mensen elkaar op volgens bestuurders (soms met behulp van de gemeente of een externe partij) als ze niet achter een maatregel staan. Andere problemen, zoals het ontbreken van vertrouwen of sociale verschillen tussen scholen, zijn door een klein aantal bestuurders genoemd.

Naast problemen met betrekking tot draagvlak noemen zien bestuurders ook oplossingen (Tabel 4.20). Gemiddeld noemen ze 1,8 oplossingen met een maximum van 6.

Tabel 4.20 Oplossingen voor draagvlakproblemen bij krimpbeslissingen volgens bestuurders (n=34)

Oplossing	Aantal keren genoemd
In gesprek	14
Eigenaar maken	7
Initiatief bij ouders	6
Problemen aantonen	6
Mensen meenemen	5
Tijdig duidelijkheid bieden	4
Externe partij betrekken	3
Iets nieuws bieden	2
Mee laten denken	2
Perspectief bieden	2
Tegemoet komen	2
Vanaf nul beginnen	2
Eensgezindheid uitstralen	1
Geen paniek zaaien	1
Geruststellen	1
Tijd nemen	1
Vooraf al creëren	1

In gesprek gaan met betrokkenen zien bestuurders als de belangrijkste manier om het draagvlak te vergroten. ‘We hebben met ouders het gesprek gevoerd. Niet gezegd dat we gaan sluiten, maar wel gezegd waar wij ons als bestuur zorgen om maken’. Betrokkenen eigenaar maken van het probleem vinden bestuurders ook van belang: ‘Ik vind wel, als zij willen dat die scholen daar blijven, dan moeten ze er ook voor zorgen dat die mensen die daar wonen die kinderen naar die school brengen, dan wordt het op een gegeven moment niet meer alleen een probleem van de schoolbesturen’. Sommige bestuurders zeggen dat ze het initiatief voor krimpmaatregelen vanuit de ouders laten komen. ‘We hebben gewoon gewacht totdat het dorp op de stoep stond’. Problemen aantonen, mensen meenemen in besluitvormingsprocessen en tijdig duidelijkheid bieden zien bestuurders ook als oplossingen: ‘We hebben duidelijk gecommuniceerd naar de ouders toe dat het er een keer in de toekomst zat aan te komen, dus

iedereen is er dan al aan gewend'. Overige oplossingen zijn door kleine aantallen bestuurders genoemd.

*Samenhang tussen informatiegebruik, criteria en type bestuurlijk vermogen.* Nagegaan is of informatiegebruik (aantal informatiebronnen) en het aantal criteria dat bestuurders bij hun beslissingen betrekken samenhangen met het type bestuurlijk vermogen (onderzoeksvraag 2). Voor informatiegebruik is dat niet het geval. Het aantal criteria hangt wel samen met het type bestuurlijk vermogen ( $F 3.169$ ,  $\text{sign } .040$ ,  $\text{df } 3$ ). De samenhang houdt in dat besturen met bestuurlijk vermogen type 3 (focus op intern/extern sociaal kapitaal) meer criteria betrekken bij hun beslissingen omtrent krimp dan de besturen met de andere typen bestuurlijk vermogen.

#### 4.4 Verbeteren van bestuurlijk vermogen (derde onderzoeksvraag)

We hebben een deel van de bestuurders voorzien van informatie over leerwinst op hun scholen (interventiegroep A). De veronderstelling hierbij was dat deze extra informatie tot verbetering zou kunnen leiden in de mate waarin besturen gestalte geven aan de fasen van de formatieve evaluatiecyclus. Een ander deel van de bestuurders deed samen met andere betrokken partijen van hun organisatie mee aan een simulatie omtrent krimp (interventiegroep B). De veronderstelling hierbij was dat deelname aan een simulatie zou kunnen leiden tot verbetering in het intern sociaal kapitaal.

Interventiegroepen A en B en de controlegroep verschilden op de voormeting op geen van de schalen uit de formatieve evaluatiecyclus en het intern sociaal kapitaal significant van elkaar. De groepen kunnen dus als vergelijkbaar worden beschouwd bij de start van de interventie.

In deze paragraaf beschrijven we eerst wat bestuurders in interventiegroep A vonden van de informatie over leerwinst van hun scholen en wat ze er mee deden (4.4.1). Vervolgens gaan we in op het verloop van de simulatie in interventiegroep B en de meningen van deelnemers over de simulatie (4.4.2). Daarna komt de vraag aan de orde of het bestuurlijk vermogen is verbeterd door de interventies (4.4.3).

##### 4.4.1 Mening van bestuurders over informatie leerwinst (interventie A)

Enkele maanden nadat we de informatie over leerwinst naar bestuurders hadden gestuurd hebben we hen gebeld om te vragen of de informatie voldoende overzichtelijk en duidelijk was. Op dat moment kwamen geen problemen aan het licht. Tijdens de gesprekken in de nameting bleek echter dat vijf van de 16<sup>8</sup> bestuurders de informatie over leerwinst niet correct geïnterpreteerd hadden. Ze dachten dat de leerwinst betrekking had op leerlingen die al enkele jaren van school waren (door de aanvangsdata van cohorten aan te zien voor einddata). Mede daarom hadden ze ook nog niet veel met de gegevens gedaan.

De meningen van de bestuurders over de leerwinstoverzichten lopen uiteen. De helft is enthousiast en heeft er actief gebruik van gemaakt, een kwart is neutraal en een kwart ziet niet veel in de gegevens.

---

<sup>8</sup> Een bestuur uit interventiegroep A was niet in de gelegenheid om een gesprek te voeren in de nameting, waardoor het aantal gesprekken op 16 komt.

- Acht bestuurders zijn enthousiast over de leerwinstinformatie, die ze met hun scholen hebben gedeeld. Ze zien de leerwinstinformatie als een nieuwe invalshoek om naar de vorderingen van scholen te kijken en om met scholen in gesprek te gaan. ‘Hebben we wel echt onze beste mensen in de bovenbouw zitten? Dat zien we hier niet terug’. Ze stimuleren de schoolleiders om de leerwinstinformatie naast andere gegevens te leggen, zoals de referentieniveaus en de kwaliteit van leraren, en dan vervolgens te bekijken welke consequenties dit moet hebben voor schooljaarplannen. Soms komt de informatie over leerwinst overeen met analyses van vaardigheidsgroei die bestuurders zelf al maakten, soms geeft de informatie over leerwinst een nieuw en ander beeld van scholen: ‘We zitten in een gebied waar de eindtoetsen soms onvoldoende zijn, dan wil je graag weten of de leerwinst wel voldoende is. We blijken vooral in het gemiddelde te zitten’. ‘Ik heb gesprekken met scholen gevoerd: je hebt een mooi eindresultaat, maar kijk nu eens even naar je leerwinst. Andere scholen zijn opgelucht: we hebben geen geweldige eindresultaten, maar onze leerwinst is goed’. Enkele bestuurders zouden graag jaarlijks leerwinstinformatie willen ontvangen. Afgezien van een nieuwe blik op de scholen zien bestuurders andere voordelen in de leerwinstoverzichten. Ze willen ze bijvoorbeeld gaan gebruiken in gesprekken met de inspectie. Ook is soms aan het licht gekomen dat hun scholen de registratie van toetsen niet op orde hebben. ‘We zien aan de gegevens dat leraren blijkbaar niet alle toetsen invullen in Parnassys’. ‘We gaan onze toetsbatterij opnieuw vaststellen, want we zagen gaten in de overzichten en maken nu nieuwe afspraken’.
- Vier bestuurders zijn neutraal over de leerwinstinformatie en hebben er niet veel mee gedaan. ‘Ik heb er naar gekeken en met intern begeleiders en schoolleiders gedeeld’. ‘Ik heb de gegevens bekeken, maar niet doorvertaald naar scholen of actieplannen. ‘Ik heb de gegevens naar de intern begeleiders gestuurd, die lezen dit gemakkelijker dan de schoolleiders’. ‘Ik heb de gegevens ter kennisgeving aangenomen, maar wel de scholen met rode balkjes extra bekeken’.
- Vier bestuurders zien niet veel in de leerwinstinformatie. In drie gevallen lag dat aan de bovenbeschreven incorrecte interpretatie. ‘Ik heb er niet veel mee gedaan, ik dacht: we zijn nu al drie jaar verder’. Sommige bestuurders willen, nu ze weten dat de gegevens actueel zijn, alsnog in actie komen: ‘we gaan dit alsnog in onze gesprekken met scholen betrekken’.

Negen bestuurders hebben de leerwinstinformatie met individuele scholen gedeeld en soms ook in gesprekken besproken. Een bestuurder (van vier scholen) heeft de leerwinstinformatie met alle scholen tegelijk besproken, zodat schoolleiders ook elkaars gegevens zagen. Enkele andere bestuurders overwogen dat nog te gaan doen. Twee bestuurders denken dat informatie over leerwinst invloed zou kunnen hebben op beslissingen rond krimp: ‘In theorie zou dat kunnen, je wilt niet trekken aan een dood paard’, ‘we wegen het wel mee in gesprekken op kleine scholen: is het wijs om verder te gaan?’



#### 4.4.2 Verloop van de simulatie en meningen van deelnemers over de simulatie (interventie B)

Tijdens de simulatie hebben we bijgehouden welke kaarten deelnemers opvroegen, een indicatie voor het informatiegebruik van besturen in het kader van krimp (bijlage 2B). Ook hebben we bijgehouden welke gespreksonderwerpen aan de orde kwamen in het kader van beleidsvorming. Aan de hand van de video- en audioopnames hebben we in kaart gebracht of deelnemers die een gebeurtenis ontvangen die meteen delen met de andere deelnemers van hun bestuur, een indicatie voor het uitwisselen van informatie (intern sociaal kapitaal; zie verder bijlage 2D). Ten slotte hebben we geïnventariseerd hoe de deelnemers dachten over de simulatie en is geanalyseerd of ze in de loop van de dag anders gingen denken over krimp.

*Informatiegebruik.* De simulatie bestond uit twee rondes. Elke deelnemer kon per ronde een kaart opvragen en ieder bestuur kon, na overleg en gemeenschappelijke besluitvorming, per ronde aanvullend nog twee kaarten extra vragen. Per bestuur konden deelnemers tijdens de simulatie samen maximaal veertien kaarten opvragen<sup>9</sup>. Er waren in totaal 41 verschillende kaarten om uit te kiezen: twintig informatiekaarten die feitelijke, harde informatie gaven (prognoses, uitslagen van tevredenheidsenquêtes) en 21 proceskaarten die adviezen bevatten of informatie over overleg met het concurrerende bestuur in de regio (zie verder bijlage 2B).

Per bestuur zijn in de eerste ronde gemiddeld 5.3 kaarten (SD=2.1) opgevraagd, in de tweede ronde nam de behoefte aan informatie iets af en lag het gemiddelde op 4.7 kaarten (SD=1.5). Het aantal opgevraagde kaarten per bestuur over beide rondes heen varieert van drie tot veertien. Alle deelnemers samen hebben 111 kaarten gevraagd, 72 procent van wat maximaal mogelijk was geweest. Alle typen deelnemers vroegen ongeveer evenveel kaarten op, variërend van 15 (raad van toezicht) tot 19 (personeelslid gmr).

De deelnemers hebben in de twee simulatierondes in totaal 42 informatiekaarten en 69 proceskaarten opgevraagd. De resultaten voor de informatiekaarten, waarvan 83 procent in de eerste simulatieronde werd gevraagd, staan in Tabel 4.21. De deelnemers zijn vooral geïnteresseerd in verschillende soorten prognoses, de tevredenheid van ouders en leraren en resultaten van wetenschappelijk onderzoek naar krimp. Gegevens over de prestaties van scholen en de tevredenheid van leerlingen worden minder van belang gevonden. Van de twintig beschikbare informatiekaarten zijn 15 daadwerkelijk door deelnemers opgevraagd. Kaarten waar niemand interesse voor had betroffen de bezetting van medezeggenschapsraden op scholen, leerwinstgegevens, onderzoeksgegevens over leraren op kleine scholen in het bestuur, de uitstroom naar het voortgezet onderwijs en de terugkoppeling uit het voortgezet onderwijs.

---

<sup>9</sup> Als functies niet vertegenwoordigd waren, bijvoorbeeld er was geen vertegenwoordiger van de raad van toezicht aanwezig, had dit geen consequenties voor het aantal opgevraagde kaarten. Ieder bestuur, ongeacht het aantal aanwezigen, kon 14 kaarten vragen.

Tabel 4.21 *Opgevraagde informatiekaarten per type deelnemer*

Inhoud kaart	B	Rvt	Sl	Gmr -p	Gmr -o	Gem	To- taal
Krimpgegevens en prognoses concurrent	2	1	1	1	1	3	9
Wetenschappelijk onderzoek krimp	1	1	2	1			5
Prognoses gemeenten	2			1		2	5
Tevredenheid ouders			1		3	1	5
Tevredenheid leraren				3		2	5
Gespecialiseerde prognoses		1				1	2
Onderzoek ouders kleine scholen				1	1		2
Rechten en plichten intern toezichthouder		1				1	2
Inspectiebeoordelingen					1		1
Opbrengsten groep 6			1				1
Percentage leerlingen groepen 1 en 2						1	1
Tevredenheid leerlingen					1		1
Verloop percentage gewichtenleerlingen						1	1
Ziekteverzuim	1						1
Rechten en plichten (g)mr					1		1
Totaal	6	4	5	7	8	12	42

Noot: b=bestuurder, rvt=raad van toezicht, sl=schoolleider, gmr-p=personeelslid gmr, gmr-o=ouderlid gmr, gem=gemeenschappelijk

De resultaten voor de proceskaarten, waarvan 35 procent in de eerste ronde werd opgevraagd, staan in Tabel 4.22. Bijna twee derde van de kaarten (59 procent) heeft betrekking op overleg met personen van het concurrerende bestuur. Elke deelnemer kon kaarten vragen die specifiek voor zijn of haar functie relevant waren. De schoolleider kon bijvoorbeeld informatie krijgen over uitkomsten van verkennend overleg met een schoolleider van het concurrerende bestuur. Daarnaast hebben deelnemers relatief veel adviezen gevraagd: twintig procent van de gevraagde kaarten had hier betrekking op. Ook hulpmiddelen om tot een plan of een agenda te komen kregen belangstelling. Kaarten waar niemand interesse voor had betroffen ondersteuning bij het vormen van een visie en informatie over gedeeld leiderschap bij krimp.

Tabel 4.22 Opgevraagde proceskaarten per type deelnemer

Inhoud kaart	B	Rvt	Sl	Gmr -p	Gmr -o	Gem	Totaal
Verkennd overleg gmr concurrent 2				5	3		8
Verkennd overleg rvt concurrent 2		5			1		6
Verkennd overleg bestuurder concurrent 2	5					1	6
Verkennd overleg rvt concurrent 1		3				2	5
Verkennd overleg gmr concurrent 1				3	2		5
Verkennd overleg schooll. concurrent 2			5				5
Advies breed gedragen oplossingen			1	1	1	2	5
Ondersteuning beleid dmv stappenplan		1	1	1	1	1	5
Format plan krimp			1	2		1	4
Verkennd overleg bestuurder concurrent 1	4						4
Agendavorming bij plan krimp			1			2	3
Advies communicatie ouders	1					1	2
Krimp als kans voor reorganiseren	1					1	2
Advies vertegenwoordiging achterban (g)mr					2		2
Advies matchen schoolleiders krimpervaring			2				2
Verkennd overleg schooll. concurrent 1			2				2
Advies communicatie stakeholders						1	1
Advies analyse stakeholders		1					1
Advies verwerven draagvlak		1					1
Totaal	11	11	13	12	10	12	69

*Gespreksonderwerpen.* Tabel 4.23 geeft een overzicht van de onderwerpen die tijdens het voorbereiden van het plan ten aanzien van krimp zijn besproken. De kwaliteit van scholen staat voorop in de gesprekken, naast prognoses, wensen en tevredenheid van ouders, inzet van het personeel, toegankelijkheid en nabijheid van onderwijs en wensen en tevredenheid van het personeel. Het verloop van de leerlingenpopulatie op de scholen, de prestaties van leerlingen en de wensen en tevredenheid van leerlingen zijn minder vaak aan de orde geweest. Het maakt daarbij weinig uit in welke ronde deelnemers zitten. De gespreksonderwerpen die in de eerste ronde het meeste voorkomen, doen dat ook in de tweede ronde.

Tabel 4.23 Gespreksonderwerpen tijdens de simulatie per bestuur (n=11) per ronde

Gespreksonderwerp	Aantal besturen 1 <sup>e</sup> ronde	Aantal besturen 2 <sup>e</sup> ronde
Kwaliteit van scholen	11	11
Prognoses	10	7
Wensen en tevredenheid ouders	8	7
Toegankelijkheid/nabijheid van onderwijs	7	6
Inzet personeel	6	8
Wensen en tevredenheid personeel	5	7
Verloop leerlingenpopulatie	5	4
Prestaties van leerlingen	4	4
Wensen en tevredenheid leerlingen	1	2

Naast de onderwerpen waar deelnemers met elkaar over spraken hebben we ook genoteerd in hoeverre ze in hun overleg bezig zijn met aspecten van beleidsvorming (Tabel 4.24). Het was immers de bedoeling dat de deelnemers een plan voor de krimp in hun bestuur zouden ontwikkelen. In beide rondes laten deelnemers van besturen zien dat ze van gedachten wisselen over de visie van de organisatie, het analyseren van het probleem, het onderscheiden van alternatieve maatregelen en het beseffen dat er sprake is van een keuzesituatie. Ook het analyseren van de opdracht gebeurt redelijk frequent in beide rondes, evenals activiteiten rond agendavorming, gevolgen verkennen en het analyseren van oorzaken en gevolg van de probleemsituatie. De tabel maakt duidelijk dat de besturen in de beide rondes van de simulatie vooral bezig zijn met het verkennen van het probleem. Een minderheid van besturen zet verdere stappen in de richting van beleidsontwikkeling, zoals het formuleren van een einddoel of het ontwerpen van beleidsuitvoering. Een duidelijk verschil tussen beide rondes, bijvoorbeeld een sterkere focus op het formuleren van beleid, is maar bij een relatief klein deel van de besturen zichtbaar.

Tabel 4.24 Aspecten van beleidsvorming tijdens de simulatie per bestuur (n=11) per ronde

Aspect van beleidsvorming	Aantal besturen 1 <sup>e</sup> ronde	Aantal besturen 2 <sup>e</sup> ronde
Vaststellen visie organisatie	10	7
Analyse probleemsituatie	9	8
Alternatieve maatregelen onderscheiden	6	6
Beseffen dat keuzesituatie zich aandient	6	5
Analyse opdracht	6	4
Agendavorming	5	4
Vermoedelijke gevolgen verkennen	4	6
Analyse oorzaken en gevolg probleemsituatie	4	6
Onderzoek belangen alle partijen	3	3
Overwegen verschillende keuzemogelijkheden	2	2
Ontwerpen van beleid	2	1
Rangschikken handelingsalternatieven	1	4
Formuleren einddoel	1	4
Ontwerpen beleidsuitvoering		4
Mogelijke uitkomsten beoordelen		3
Formulering beleidsontwerp		2
Handelen volgens beste alternatief		1

*Informatie uitwisselen.* Tijdens de simulatie kreeg elke deelnemer te maken met een ingrijpende gebeurtenis (zie bijlage; de twee gmr-leden kregen samen een gebeurtenis). Daarnaast kreeg de bestuurder in de loop van de simulatie de meest recente cijfers van de eindtoets van alle scholen uitgereikt. Alle gebeurtenissen waren in principe van belang voor alle aanwezigen, omdat ze consequenties zouden kunnen hebben voor het bestuur als geheel. Het lag dan ook voor de hand dat elke deelnemer de gebeurtenis zou bespreken met de andere aanwezigen van zijn of haar bestuur, maar ze hadden hier geen instructie over gekregen.

- Van alle deelnemers deelt de bestuurder het meest de plotseling binnenkomende informatie met de anderen (89 procent van de bestuurders deelt de informatie over de eindtoets binnen vijf minuten, 78 procent de gebeurtenis). Daarna volgen de schoolleiders, van wie twee derde (64 procent) de gebeurtenis binnen vijf minuten deelt. De raad van toezicht deelt de gebeurtenis minder vaak (56 procent) en de gmr-leden sluiten de rij (45 procent).
- De besturen verschillen sterk in de mate waarin ze relevante informatie met elkaar delen. Bij drie besturen delen alle deelnemers hun informatie met elkaar en bij vijf besturen doet een ruime meerderheid van deelnemers dat (75-80 procent van de deelnemers). Bij een bestuur deelt men alleen de informatie over de eindtoets, de gebeurtenissen niet. Bij twee besturen ten slotte delen de deelnemers geen van allen de informatie die ze tijdens de simulatie in de vorm van ingrijpende gebeurtenissen binnen krijgen.

*Mening van deelnemers over de simulatie.* Alle 51 deelnemers gaven na afloop van de simulatie hun mening schriftelijk (zie bijlage 2F). Hieruit blijkt dat ze de simulatie als een levensecht overlegproces hebben ervaren. Zowel zichzelf als de andere deelnemers van hun bestuur gedroegen zich volgens bijna iedereen (90 procent) zoals ze zich anders ook gedragen. De simulatie heeft voor een meerderheid van deelnemers (60 procent) geleid tot meer kennis over hoe en waarom krimpbeslissingen genomen worden. Een derde van de deelnemers (35 procent) is ander gaan denken over krimpbeleid. De deelnemers waarderen de simulatie gemiddeld met het rapportcijfer 7.7 (variërend tussen 6 en 9).

*Verandering houding ten aanzien van krimp.* Op de dag van de simulatie hebben alle deelnemers voorafgaand aan en na afloop van de simulatierondes 16 stellingen over krimp beantwoord (Tabel 4.25). De score kan variëren van minimaal 16 tot maximaal 80. Hoe hoger de score, hoe optimistischer de houding ten opzichte van krimp.

Tabel 4.25 Gemiddelde scores voor houding ten opzichte van krimp

	Voormeting	Nameting
Bestuurder (n=13)	43.4	41.7
Raad van toezicht (n=8)	52.6	50.4
Schoolleider (n=10)	51.2	47.7*
Gmr personeelslid (n=7)	49.4	47.6
Gmr ouder (n=9)	53.1	50.4

Tijdens de voormeting zijn ouders het meest optimistisch, gevolgd door de raad van toezicht en de schoolleider. Het personeelslid in de gmr en de bestuurder zijn minder optimistisch. In de nameting hebben alle geledingen lagere scores dan in de voormeting ( $p = .000$ ). Ouders en raad van toezicht scoren nog steeds het hoogst, maar de schoolleider is dichterbij het personeelslid in de gmr en de bestuurder gaan scoren. De daling bij de schoolleider is significant ( $p = .006$ ).

Nagegaan is of de deelnemers van eenzelfde bestuur door de simulatie dichterbij elkaar zijn toegegroeid in hun meningen. Dat zou het geval zijn als hun scores in de nameting meer op

elkaar lijken dan in de voormeting. De variantie tussen de metingen van deelnemers binnen een bestuur zou dan bij de nameting minder moeten zijn dan bij de voormeting. Hier is echter geen aanwijzing voor gevonden (toets op gelijkheid van varianties:  $p = .161$ ).

*Meningen van bestuurders tijdens de nameting.* Ongeveer een half jaar na de simulatie blijken alle bestuurders positief terug te kijken op de simulatiebijeenkomst.

- Wat hen is bijgebleven is de werkwijze van andere besturen (zes keer genoemd) : ‘een ander bestuur ging veel hiërarchischer te werk’, ‘we hebben ons verbaasd over de bestuurlijke drukte bij een ander bestuur’.
- De bestuurders hebben de setting van de simulatie gewaardeerd (vijf keer genoemd): ‘vier geleidingen zonder druk of noodzaak bijeen, dat leidt tot mooie discussies die je anders niet snel voert. Wat is goed onderwijs? Waarom wil je die school behouden?’
- De simulatie maakte bestuurders nog weer eens duidelijk hoe belangrijk draagvlak is (drie keer genoemd).
- De simulatie leidde ook tot het inzicht dat informatie van groot belang kan zijn (twee keer genoemd): ‘je kunt nooit teveel informatie gebruiken’, ‘ik heb later bij andere besluiten teruggedacht aan de simulatie: laten we eerst nagaan wat we al weten’.
- Bestuurders vermelden ook individuele leerervaringen. ‘Ik heb gemerkt dat ik niet stapsgewijs besluiten neem.’ ‘We deden als bestuurders veel, maar betrokken andere gremia weinig’. ‘De raad van toezicht schrok van sommige van mijn standpunten, daar hebben we later nog een dialoog over gevoerd’.

Zeven bestuurders hebben hun simulatie-ervaringen en inzichten intern gedeeld met de schoolleiders (zeven keer genoemd), de raad van toezicht (vier keer genoemd) en/of de gmr (drie keer genoemd). Drie bestuurders hebben ook extern over hun ervaringen gesproken met bestuurders van andere besturen.

Drie bestuurders denken dat de simulatie van invloed is op hun beslissingen rond krimp: ‘je moet een relatie opbouwen om moeilijke beslissingen te nemen’, ‘ik heb geleerd dat er meer wegen naar Rome gaan en dat ook ouders serieus bezig zijn’, ‘mijn idee dat een school idealiter 200 leerlingen moet hebben is versterkt’.

Vijf bestuurders denken dat de simulatie van invloed kan zijn op het proces dat ze doorlopen met betrekking tot krimpbeslissingen: ‘zijn we voldoende alert op signalen?’, ‘ik kan beter inschatten waar het gevoelig ligt’, ‘de raad van toezicht en ik hebben meer begrip voor elkaars positie gekregen’, ‘ik ben me er meer bewust van geworden dat ik raad van toezicht en gmr continu moet informeren om draagvlak te houden’, ‘ik ben me bewuster van het feit dat je echt draagvlak moet zoeken’.

Twee bestuurders vinden dat de simulatie misschien invloed heeft op de overleggen die ze voeren of gaan voeren. ‘Misschien, als we nieuw strategisch beleid moeten maken, dat we dan ook beginnen met iedereen tegelijk bij elkaar’. ‘De vergaderingen met de raad van toezicht zijn positiever geworden, een gesprek over elkaars rol en positie is op gang gekomen’.

## 4.4.3 Verbetering van het bestuurlijk vermogen door interventies A en B

Tabel 4.26 laat de verschillen zien tussen de nameting en de voormeting bij de bestuurders voor alle schalen van het bestuurlijk vermogen. Er zijn wel verschillen te zien tussen de voor- en de nameting, maar de verschillen tussen de groepen zijn nergens significant. De interventies hebben dus niet de veronderstelde veranderingen in de formatieve evaluatiecyclus en in het intern sociaal kapitaal bij de bestuurders teweeggebracht. Tussen de interventie en de nameting ligt ongeveer een half jaar. Het is mogelijk dat deze periode voor bestuurders te kort is om eventuele veranderingen naar aanleiding van de interventie tot stand te brengen.

Tabel 4.26 *Verschijscores (tussen nameting en voormeting) voor kenmerken van de formatieve evaluatiecyclus en intern sociaal kapitaal.*

	Leerwinst			Simulatie			Controle		
	Gem	SD	N	Gem	SD	N	Gem	SD	N
Gegevens verzamelen	3,2	7,2	16	2,7	6,4	10	4,2	5,8	5
Leerlinggegevens evalueren	0,9	2,5	16	1,5	4,5	10	1,4	5,2	5
Strategie bepalen/uitvoeren	0,4	6,4	16	7,4	9,4	10	12,8	23,2	4
Intern sociaal kapitaal raad van toezicht	-0,1	1,9	14	-0,9	4,3	10	0,3	0,5	4
Intern sociaal kapitaal gmr	0,0	5,2	14	-1,0	2,6	10	0,8	6,2	4
Intern sociaal kapitaal schoolleiders	0,7	3,9	15	-0,8	1,6	10	0,3	1,3	4

*Wederzijdse waardering intern sociaal kapitaal interventie B.* De deelnemers aan de simulatie hebben twee keer de vragen over intern sociaal kapitaal beantwoord. De bestuurder deed dit tijdens de voor- en nameting, de overige deelnemers vulden de lijst in op de dag van de simulatie en ongeveer een half jaar later. Het gaat daarbij om de wederzijdse waardering met de bestuurder als middelpunt: de bestuurder geeft zijn mening over het sociaal kapitaal met ieder gremium afzonderlijk, elk gremium geeft zijn mening over het sociaal kapitaal met de bestuurder.

De bestuurders, de vertegenwoordigers van de raad van toezicht en met name de schoolleiders hebben het sociaal kapitaal in hun organisatie iets lager beoordeeld na de simulatie. Bij de bestuurder gaat het dan vooral om het onderling vertrouwen ( $p = .002$ ). Dit hangt echter niet samen met een bepaald type gremium. De gmr-leden zijn het sociaal kapitaal positiever gaan beoordelen, de schoolleiders iets minder positief. Meer specifiek zijn de volgende significante verschillen voor de gremia geconstateerd:

- De ouders uit de gmr zijn de informatie-uitwisseling met de bestuurder positiever gaan waarderen, de schoolleider juist minder ( $p = .029$ );
- De personeelsleden uit de gmr hebben meer vertrouwen in de bestuurder gekregen, de schoolleider juist minder ( $p = .021$ ).

---

## 5 Conclusies en discussie

In dit afsluitende hoofdstuk beschrijven we eerst de conclusies per onderzoeksvraag en bespreken we de onderzoeksresultaten in een breder verband (5.1). Daarna formuleren we aanbevelingen voor het verbeteren van bestuurlijk vermogen (5.2). Ten slotte staan we stil bij de beperkingen van ons onderzoek (5.3) en doen we suggesties voor verder onderzoek (5.4).

### 5.1 Conclusies

#### 5.1.1 Onderzoeksvraag 1: bestuurlijk vermogen van besturen die met krimp te maken hebben

We hebben het bestuurlijk vermogen van 34 besturen die met krimp te maken hebben onderzocht aan de hand van twee begrippen: het doorlopen van een formatieve evaluatiecyclus en het beschikken over sociaal kapitaal.

*Formatieve evaluatiecyclus.* We hebben per fase van de formatieve evaluatiecyclus onderzocht hoe bestuurders er gestalte aan geven.

- Verzamelen van gegevens. Alle bestuurders krijgen prestatiegegevens van hun scholen binnen, maar bij slechts een vijfde van de besturen zijn die gegevens volledig uniform. De scores laten zien dat ze gemiddeld genomen halverwege de schaal komen wat gegevensverzameling betreft. Bestuurders verzamelen via schoolbezoeken ook ‘zachte’ informatie over hun scholen. De een maakt hier meer werk van dan de ander.
- Evalueren en analyseren van gegevens. Ook hier scoren bestuurders gemiddeld halverwege de schaal. Sommige mogelijkheden om leerlinggegevens te evalueren, zoals het afzetten van de scores van scholen tegen de referentieniveaus, blijven nog vaak onbenut. Ook gegevens over de kwaliteit van leraren en schoolleiders evalueren bestuurders niet, omdat hier volgens hen geen benchmarks voor zijn.
- Stellen van doelen. Bestuurders stellen doorgaans wel centrale doelen als het gaat om de kwaliteit van leraren en schoolleiders, maar laten doelen op het gebied van leerlingenprestaties vaak over aan hun scholen.
- Bepalen en uitvoeren van strategieën. Bestuurders beschikken over een palet aan strategieën en scoren op driekwart van de schaal. Ze ondersteunen scholen en oefenen druk uit als de kwaliteit in gevaar komt, maar zijn minder geneigd om in te grijpen. Uit de gesprekken blijkt dat bestuurders hun strategieën vooral richten op scholen waar ze zich zorgen over maken en dan, indien nodig, ook ingrijpen. Voor gemiddelde en goede scholen hebben ze aanzienlijk minder strategieën ontwikkeld.

*Sociaal kapitaal.* We hebben zowel intern als extern sociaal kapitaal onderzocht.

- Intern sociaal kapitaal. Bestuurders zijn in het algemeen erg tevreden over verhouding met de raad van toezicht, de schoolleiders en de gmr. Ze delen een visie, wisselen informatie uit en vertrouwen elkaar. Bij de raad van toezicht en de schoolleiders



naderen de scores het maximum van de schaal, over de gmr denken bestuurders iets minder positief. De relaties met de raad van toezicht en de schoolleiders beoordelen de bestuurders als wederkerig, dat wil zeggen dat zij er niet eenzijdig in investeren maar er zelf ook van profiteren. Dat geldt voor de gmr niet.

- Extern sociaal kapitaal. De meeste bestuurders onderhouden contacten met andere onderwijsorganisaties en externe deskundigen. Verschillen tussen hen bestaan met name in de contacten met lokale en landelijke organisaties.

*Bestuurlijk vermogen.* Het bestuurlijk vermogen is op basis van de formatieve evaluatiecyclus en het sociaal kapitaal in vier typen te onderscheiden:

- a) Gemiddeld bestuurlijk vermogen (elf besturen),
- b) Focus op de formatieve evaluatiecyclus (acht besturen),
- c) Focus op intern/extern sociaal kapitaal (zeven besturen),
- d) Focus op intern sociaal kapitaal (vijf besturen).

Type b komt relatief veel voor bij protestants-christelijke besturen die een vereniging zijn. Type c bevat relatief veel openbare besturen. Bij type c is een significante samenhang gevonden met het aantal verschillende krimpmaatregelen dat is getroffen. Deze samenhang kan twee kanten opgaan: ofwel naarmate meer krimpmaatregelen getroffen zijn ontwikkelen besturen meer intern/extern sociaal kapitaal, of besturen met een focus op intern/extern sociaal kapitaal nemen meer verschillende krimpmaatregelen.

De bevindingen over de formatieve evaluatiecyclus en sociaal kapitaal komen grotendeels overeen met wat uit eerder onderzoek bekend is (Hooge e.a., 2015; Honingh e.a., 2017; Keuning & Van Geel, 2016; Van der Heide, 2018; Inspectie van het Onderwijs, 2018b).

### 5.1.2 Onderzoeksvraag 2: besluitvorming bij krimp

Bestuurders zien dat krimp consequenties heeft voor leraren (zoals moeten werken in combinatieklassen, werkdruk), voor schoolleiders (baanverlies, een nieuwe functie moeten zoeken) en ouders (emoties als een school verdwijnt, verder moeten reizen). Ze proberen daar maatregelen tegenover te stellen die de betrokkenen kunnen ondersteunen, zoals extra faciliteiten en scholing. De consequenties van krimp voor leerlingen zien bestuurders ook. Wel merken ze dat leerlingen doorgaans snel wennen aan een nieuwe situatie, zoals naar een school in een ander dorp gaan.

Bij krimpbeslissingen werken bestuurders vooral samen met andere besturen en met de gemeente. Beslissingen roepen soms problemen op met betrekking tot draagvlak. Menig bestuurder heeft te maken gekregen met emoties, weerstand en meningsverschillen, zeker als beslissingen top-down werden genomen. De beste manier om met emoties van betrokkenen om te gaan is volgens de bestuurders in gesprek gaan, mensen eigenaarschap geven in het proces en niet overhaast te werk gaan maar ook niet te lang wachten.

Bij hun beslissingen gebruiken bestuurders gemiddeld 1,4 informatiebronnen, vooral prognoses, hoewel ze vinden dat die maar zelden betrouwbaar zijn. Sommige bestuurders

betrekken ook prestatiegegevens van leerlingen bij hun beslissingen, andere doen dat juist niet. Een enkele bestuurder baseert beslissingen mede op wensen van ouders of tevredenheidscijfers.

Gemiddeld wegen bestuurders bij hun beslissingen 2,5 criteria mee en dan gaat het met name om het leerlingenaantal op scholen, de onderwijskwaliteit en de financiën. Bestuurders met een focus op intern/extern sociaal kapitaal (bestuurlijk vermogen type 3) betrekken significant meer criteria bij hun beslissingen.

De besluitvorming van bestuurders die met krimp te maken hebben is voor zover bekend niet eerder onderzocht, waardoor vergelijking met ander onderzoek niet mogelijk is. Wel zijn de risicofactoren voor leraren die bestuurders noemen vergelijkbaar met risico's voor de onderwijskwaliteit op kleine scholen die door Deunk en Doolaard (2014) in kaart zijn gebracht.

### 5.1.3 Onderzoeksvraag 3: verbeteren van bestuurlijk vermogen door interventies

We hebben twee interventies ontwikkeld. Interventiegroep A (17 besturen) ontving informatie over leerwinst. De veronderstelling was dat dit de formatieve evaluatiecyclus ten goed zou kunnen komen. Interventiegroep B (11 besturen) deed mee aan een simulatie over krimp. Hier was de veronderstelling dat door deelname van verschillende betrokkenen van een bestuur het intern sociaal kapitaal versterkt zou kunnen worden.

*Leerwinst.* De helft van de bestuurders is enthousiast over de leerwinstoverzichten van hun scholen en gebruikt ze in gesprekken met schoolleiders. De andere helft ziet er niet zoveel in of dacht (ten onrechte) dat de analyses op oude prestatiegegevens betrekking hadden. In de voor- en nameting verschillen de scores van interventiegroep A op de formatieve evaluatiecyclus niet van de andere bestuurders. Er is dus geen sprake van een effect op de cyclus.

*Simulatie.* Aan de simulatie deden per bestuur idealiter een bestuurder, iemand van de raad van toezicht, een schoolleider, een personeelslid uit de gmr en een ouder uit de gmr mee. Hun opdracht was gezamenlijk een plan ten aanzien van krimp te bedenken. Alle besturen werkten met dezelfde casus van een bestuur dat met ernstige krimp te maken had.

- Informatiegebruik. De besturen bleken te verschillen in de hoeveelheid informatie die ze opvroegen, waarbij opviel dat gegevens over prestaties en leerwinst niet werden opgevraagd. Deelnemers overlegden niet altijd met elkaar welke informatie ze wilden opvragen.
- Gespreksonderwerpen tijdens de simulatie waren vooral de onderwijskwaliteit van de scholen in de casus, prognoses en tevredenheid van leraren en ouders. Veel besturen bleven relatief lang hangen in het verkennen van het probleem en het analyseren van de opdracht en kwamen weinig tot beleidsvorming.
- Uitwisseling van informatie naar aanleiding van ingrijpende gebeurtenissen die individuele deelnemers op schrift kregen aangereikt gebeurde bij sommige

besturen niet, bij de meeste in redelijke mate en bij sommige besturen werd alles meteen gedeeld.

Direct na afloop van de simulatie dachten alle groepen deelnemers iets minder optimistisch over krimp. Bij schoolleiders was de daling significant. Bestuurders scoren enkele maanden na de simulatie iets lager op het vertrouwen dat ze in andere gremia hebben. Schoolleiders waarderen de uitwisseling van informatie en het vertrouwen in de bestuurder na de simulatie lager dan daarvoor. Gmr-leden hebben juist een positiever beeld van het intern sociaal kapitaal gekregen: de ouders waarderen de uitwisseling van informatie met de bestuurder meer en de personeelsleden hebben meer vertrouwen in de bestuurder gekregen. De veronderstelling dat een simulatie het intern sociaal kapitaal zou kunnen versterken gaat dus alleen op voor de gmr.

## 5.2 Aanbevelingen voor het verbeteren van bestuurlijk vermogen

*Beter gebruik van informatie.* De belangrijkste aanbeveling is dat bestuurders zich verder kunnen ontwikkelen in het gebruiken van relevante informatie. Bij alle onderzoeksvragen zien we terugkomen dat bestuurders hier mogelijkheden onbenut laten. In de formatieve evaluatiecyclus zouden ze meer gegevens kunnen verzamelen en ze kunnen uitgebreider evalueren. Omdat de inhoudelijke kwaliteit van de formatieve evaluatiecyclus vooral afhangt van de eerste fasen is een kwaliteitsslag hier zonder meer van belang. Bestuurders kunnen dan ook hun strategieën voor het behouden of verbeteren van onderwijskwaliteit op hun scholen beter bepalen en uitvoeren. Nu beperken ze zich vooral tot hun risicoscholen, terwijl ze relatief weinig strategieën inzetten voor hun gemiddelde en goede scholen.

Bij het nemen van krimpbeslissingen zien we opnieuw dat bestuurders zich op een beperkte hoeveelheid informatiebronnen baseren en een beperkt aantal criteria meewegen, hoewel het hier gaat om beslissingen die (daar zijn bestuurders zich van bewust) verstrekkende consequenties voor belanghebbenden kunnen hebben. Ook in de simulatie zien we dat bestuurders (en ook de overige aanwezigen) niet altijd optimaal gebruik maken van mogelijk belangrijke informatie.

*Ontwikkeling van sociaal kapitaal.* Bestuurders, interne toezichhouders, gmr-leden en schoolleiders zijn doorgaans erg tevreden over de contacten die ze met elkaar hebben. Dit lijkt op het eerste gezicht goed, maar het kan ook wijzen op een onderwijsvariant van het Nederlandse poldermodel. De vraag is of men elkaar voldoende kritisch durft te benaderen. Het is opvallend dat sommige deelnemers na de simulatie, waarin men elkaar aan het werk had gezien, kritischer over elkaar gingen denken. Dit hoeft niet nadelig te zijn, maar kan ook juist leiden tot meer bestuurskracht.

Bestuurders verschillen van elkaar in hun contacten met de buitenwereld. De ene bestuurder maakt hier veel meer werk van dan de andere. Zulke contacten zijn niet alleen nodig om samen met anderen tot beslissingen te kunnen komen, ze kunnen de bestuurder ook een spiegel voorhouden of nieuwe kennis bieden. Uit meerdere onderzoeken (o.a. Honingh e.a., 2017) blijkt het belang van extern sociaal kapitaal voor het goed functioneren van een organisatie.

*Scholing en intervisie.* Bestuurders kunnen zich door scholing verder ontwikkelen. De sectororganisaties zoals de PO-Raad en Verus kunnen op dit gebied een rol spelen. Besturen kunnen zelf meer gericht aan intervisie gaan doen. Het is ons opgevallen dat veel bestuurders die met krimp te maken hebben in dezelfde valkuilen zijn gevallen (top-down beslissingen nemen, beslissingen te lang uitstellen of te snel nemen, niet goed inschatten wie allemaal belanghebbend zijn, onvoldoende inschatten welke emoties beslissingen op kunnen roepen). Dat had misschien voorkomen kunnen worden als bestuurders hier vaker met elkaar over gepraat hadden. Het is de vraag of concurrentie tussen bestuurders zulke gesprekken in de weg staat.

*Simulatie als scholingsmiddel.* In ons onderzoek vonden praktisch alle aanwezigen de simulatie een goede (en ook leuke) werkwijze om complexe problemen met elkaar door te nemen. Het werken aan een authentieke casus (met verschillende betrokkenen tegelijkertijd en onder tijdsdruk), het samen zoeken naar oplossingen die door een meerderheid gedragen moeten kunnen worden is als zinvol en efficiënt ervaren. Een simulatie lijkt dan ook een geschikte methode voor het scholen van besturen. Deze methode kost echter ook relatief veel tijd en dat was voor menig bestuur een reden om niet mee te willen doen.

### 5.3 Beperkingen van het onderzoek

*Onderzoeksgroep.* De besturen in dit onderzoek hebben allemaal met krimp te maken en zijn allemaal meerpitterbesturen. De besturen die mee wilden doen hebben zichzelf bovendien geselecteerd. Dit beïnvloedt de generalisatiemogelijkheden van de resultaten.

*Instrumenten.* Het is niet in alle gevallen gelukt om betrouwbare schalen te maken. Voor doelen stellen, externe contacten met andere onderwijsorganisaties en externe contacten met deskundigen bleken onze schalen onvoldoende betrouwbaar. Om die reden zijn ze ook niet in de latente klassenanalyse betrokken en ze zijn dus evenmin vertegenwoordigd in de typering van bestuurlijk vermogen. Bij enkele (sub)schalen zijn validiteitsvragen te stellen. Zo is de strategie ‘ingrijpen’ door een drietal items gemeten, die de indruk wekken dat bestuurders weinig ingrijpen. In gesprekken echter blijken bestuurders niet terug te deinzen voor het weghalen van schoolleiders van hun school, als de kwaliteit onvoldoende is: een duidelijk voorbeeld van een ingreep. De items in de schaal zijn waarschijnlijk onvoldoende concreet geformuleerd. De schaal voor intern sociaal kapitaal kan sociaal wenselijke antwoorden uitlokken en discrimineert weinig omdat iedereen er hoog op scoort. Ook deze schaal kan aan kracht winnen door items concreter te formuleren.

*Informatiegebruik bij krimpbeslissingen.* Het aantal informatiebronnen en het aantal criteria dat bestuurders betrekken bij beslissingen kan mogelijk samenhangen met de krimpcontext van bestuurders. Een bestuurder met krimpende grotere scholen zal minder ingrijpende beslissingen hoeven te nemen dan een bestuurder met veel kleine scholen die de opheffingsnorm naderen.

*Simulatie.* We hebben ervoor gekozen de focus in de simulatie te richten op onderwijskwaliteit. Informatie die deelnemers konden opvragen had daar ook vooral betrekking op. We hebben er bewust voor gekozen om financiën en huisvesting buiten de

simulatie te laten om de opdracht niet te complex te maken. In werkelijkheid hebben besturen hier wel mee te maken en kunnen deze factoren hun beslissingen kleuren.

*Tijd tussen interventie en nameting.* Het is mogelijk dat een periode van ongeveer een half jaar onvoldoende is om effecten van een interventie vast te stellen.

## 5.4 Suggesties voor verder onderzoek

De onderzoeksresultaten leiden tot de volgende suggesties voor verder onderzoek.

- De 34 besturen bleken in dit onderzoek te onderscheiden naar type bestuurlijk vermogen. Het is de moeite waard om in een grotere groep besturen na te gaan of vergelijkbare typen gevonden worden en, als dat gebeurt, om na te gaan welke effecten de typen hebben op processen en uitkomsten van de organisatie als geheel.
- In dit onderzoek hebben we ervoor gekozen de formatieve evaluatiecyclus centraal te stellen als operationalisatie van (een deel van) het bestuurlijk vermogen, namelijk het beschikken over capaciteiten gericht op het stellen van doelen en interveniëren met het oog op onderwijskwaliteit. Zoals in 2.2.1 is beschreven onderscheidt deze cyclus zich van andere kwaliteitszorgcycli door de nadruk op het omgaan met beschikbare data ('data-based decision making'). Het is mogelijk dat de resultaten ten aanzien van het bestuurlijk vermogen en ook ten aanzien van de indeling in typen van bestuurlijk vermogen anders waren uitgevallen als we de capaciteiten op een andere manier, bijvoorbeeld via een andere invulling van een plan-do-check-act-cyclus hadden gemeten.
- Uit verschillende onderzoeken, ook dit onderzoek, blijkt het belang van sociaal kapitaal. Hoe besturen dit begrip precies invullen verdient nader onderzoek. Ook de effecten van sociaal kapitaal, in internationaal onderzoek met enige regelmaat aangetoond, verdienen meer onderzoek in de Nederlandse onderwijscontext. Bij onderzoek naar sociaal kapitaal is het wenselijk alle relevante betrokkenen zelf in het onderzoek te betrekken, zodat niet alleen op zelfrapportages gesteund hoeft te worden.
- Besturen laten ruimte voor verbetering zien wat het doorlopen van een formatieve evaluatiecyclus betreft. Dit is in eerder onderzoek ook geconstateerd. Het is voor verbetering op dit gebied van belang te onderzoeken waarom besturen zich hier niet sterker in ontwikkelen en wat ze nodig hebben om verder te komen.
- Besturen blijken zich sterk te richten op risicoscholen. Dit is begrijpelijk gezien de ontwikkelingen van de laatste jaren, waarin ze geconfronteerd werden met zwakke en zeer zwakke scholen. Toch laten ze door deze focus mogelijkheden onbenut om hun gemiddelde en goede scholen verder te ontwikkelen. Onderzoek naar de vraag wat hen hierin remt is van belang.
- In dit onderzoek hebben deelnemers aan de simulatie deze scholingsvorm zeer gewaardeerd. Het is de moeite waard om in verder onderzoek na te gaan welke mogelijkheden simulaties bieden om leren in complexe organisaties zoals schoolbesturen te bevorderen.











## Literatuur

Ahn, J. H. (2008). Application of the experiential learning cycle in learning from a business simulation game. *E-Learning*, 5 (2), 146-156.

Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bruin, S. de (2016). *Basisscholen in krimpgebieden*. Nijmegen: Radboud Universiteit (masterthesis).

Budding, G., & Groot, T. (2003). New Public Management: grondslagen en effecten. *Economisch Statistische Berichten*, 88(4420), 556-560.

Collins, L.M., & Lanza, S.T. (2010). *Latent class and latent transition analysis with applications in the social, behavioral and health sciences*. New York: Wiley.

Dael, H. van, & Hooge, E. (2012). *Sturen op onderwijskwaliteit. Werkkader voor schoolbesturen in het po*. Utrecht: PO-Raad.

Deeks, J. J., Dinnes, J., D'Amico, R., Sowden, A.J., Sakarovitch, C., Song, F., Petticrew, M., & Altman, D.G. (2003). *Evaluating non-randomised intervention studies*. *Health Technology Assessment*, 7 (27), 1-173.

Deunk, M.I., & Doolaard, S. (2014). *Onderwijs op kleine scholen*. Groningen: Rijksuniversiteit/GION.

Deunk, M.I., Maslowski, R., Kuijk, M. van, & Doolaard, S. (2015). *Scholen in verandering*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen/GION.

Doolaard, S. (2013). *Effecten van het trainings- en begeleidingstraject 'Streef: Gebruik maken van opbrengsten'*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen/GION.

DUO (2019). *Adressen van schoolbesturen basisonderwijs*. Groningen: DUO (<https://duo.nl/open Onderwijsdata/databestanden/po/adressen/adressen-po-5.jsp>, geraadpleegd op 17 januari 2019).

Eck, E. van, Glaudé, M., & Overdiep, I. (2016). *Toetsingskader observatie-instrumenten primair onderwijs voor schoolbesturen en scholen*. Utrecht/Amsterdam: PO-Raad/Kohnstamm Instituut.

Elshof, H., Haartsen, T., & Mulder, C.H. (2015). The effect of primary school absence and closure on inward and outward flows of families. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 106(5), 625-635.

Faber, J.M., Horst, S. van der, & Visscher, A. (2013). *Handvatten voor effectief onderwijs in kleine scholen*. Enschede: Universiteit Twente.

Fredette, C., & Bradshaw, P. (2012). Social capital and nonprofit governance effectiveness. *Nonprofit Management & Leadership*, 22(4), 391-409.

Folkertsma, I. (2018). *Overheidsbeleid rondom krimp en het waarborgen van de publieke belangen*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen/GION (masterthesis).

Geel, M.J.M. van, Visscher, A.J., & Teunis, B. (2017). School characteristics influencing the implementation of a data-based decision making intervention. *School effectiveness and school improvement*, 28(3), 443-462.

Gredler, M. E. (2004). Games and Simulations and Their Relationships to Learning. In D. H. Jonassen (Ed.), *Handbook of research on educational communications and technology* (pp. 571-581). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates

Heide, S. van (2018). *Monitoren of vertrouwen? Een onderzoek naar de mate waarin bestuurlijk handelen een rol speelt in de onderwijskwaliteit van kleine scholen*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen/GION (masterthesis).

Hofman, R.H., Leer, K. van, Boom, J. de, & Hofman, W.H.A. (2012). *Educational governance: strategie, ontwikkeling en effecten*. Groningen/Rotterdam: Rijksuniversiteit Groningen – GION/Erasmus Universiteit – RISBO.

Honingh, M., & Hooge, E. (2012). *Goed Bestuur in het primair onderwijs. Eindrapportage monitor Goed Bestuur primair onderwijs 2010-2012*. Nijmegen/Amsterdam: Radboud Universiteit/Hogeschool van Amsterdam.

Honingh, M., Ruiter, M., & Thiel, S. van (2017). *Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs - Nederlands exceptionalisme?* Nijmegen: Institute for Management Research.

Honingh, M., & Thiel, S. van (2014). Kwaliteit als sleutel tot overheidsinterventie: een reflectie op de beleidsassumpties van autonomievergroting in het primair onderwijs. *Bestuurskunde*, 23(1), 18-26.

Hooge, E., & Honingh, M. (2014). Are school boards aware of the educational quality of their schools? *Educational Management Administration and Leadership*, 42(4), 139-154.

Hooge, E., Janssen, S., Look, K. van, Moolenaar, N., & Slegers, P. (2015). *Bestuurlijk vermogen in het primair onderwijs: mensen verbinden en inhoudelijk op een lijn krijgen om adequaat te sturen op onderwijskwaliteit*. Tilburg: Tilburg University/TIAS School for Business and Society.

- Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2014). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Huisman, P.W.A., Laemers, M.T.A.B., Mentink, D., & Zoontjens, P.J.J. (2014). *Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden. Grondwettelijke en wettelijke bandbreedte*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Huisman, P.W.A., Laemers, M.T.A.B., Overes, C.H.C., & Zoontjens, P.J.J. (2014). *Coöperatie van kleine scholen*. Den Haag: OCW.
- Ikemoto, G.S., & Marsh, J.A. (2007). Cutting through the 'data-driven' mantra: Different conceptions of data-driven decision making. *Evidence and decision making: Yearbook of the national society for the study of education*, 106(1), 105-131.
- Inspectie van het Onderwijs (2010). *Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2011). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012). *Krimpbestendige onderwijskwaliteit. Regio-onderzoek in Zuid-Nederland naar de gevolgen van krimp*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *De kwaliteit van het bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2014a). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2012/2013*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2014b). *De kwaliteit van schoolleiders in het basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2015). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2013/2014*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018a). *Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2016/2017*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Janssens, F.J.G., Rekers-Mombarg, L.T.M., & Lacor, E. (2014). *Leerwinst en toegevoegde waarde in het primair onderwijs*. Den Haag, Ministerie van OCW.
- Johnson, P.A. (2012). School board governance: The times they are a-changin'. *Journal of cases in educational leadership*, 15(2), 83-102.

Jonassen, D.H. (1997), Instructional design models for well-structured and illstructured problem-solving learning outcomes. *Educational Training, Research and Development*, 45(1), 65-94.

Jorna, S.T. (2018). Sturen op onderwijskwaliteit. *Een kwalitatief onderzoek naar de mate waarin schoolbesturen in het primair onderwijs sturen op de onderwijskwaliteit door het volgen van de formatieve evaluatiecyclus*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen/GION (masterthesis).

Kessels, S., & With, T. de (2014). *Hoe besturen borgen. Onderwijskwaliteit blijvend verbeteren; welke rol speelt het bestuur?* Amersfoort: CPS Onderwijsontwikkeling en advies.

Keuning, T., & Geel, M. van (2016). *Implementation and effects of a schoolwide data-based decision making intervention: A large-scale study*. Enschede: Universiteit Twente.

Koens, B., Mol, N., & Hoek, R. van der (2016). *Leerlingprognoses voor instellingen in het primair onderwijs op grond van de wet op het primair onderwijs (WPO). Hoe komen leerlingenramingen tot stand voor vestigingen in het regulier en speciaal basisonderwijs?* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap/Dienst Uitvoering Onderwijs.

Kraan, N., & Wendel de Joode, R. van (2016). *Samen aan de slag met leerlingendaling*. Den Haag: OCW.

Kuijk, M. F. van, Deunk, M., Bosker, R.J., & Ritzema, E.S. (2016). Goals, data use, and instruction: The effect of a teacher professional development program on reading achievement. *School Effectiveness and School Improvement*, 27 (2), 135-156.

Land, D. (2002). Local school boards under review: Their role and effectiveness in relation to students' academic achievement. *Review of Educational Research*, 72 (2), 229-278.

Landriscina, F. (2009). Simulations and learning: the role of mental models. *Journal of e-Learning*, 5(2), 23-32.

Leemkuil, H. (2006). *Is it all in the game? Learner support in an educational knowledge management simulation game*. Enschede: University of Twente.

Loo, B.B. van (2018). *Demografische krimp en sociale cohesie: een uitdagend bestuurlijk thema voor het primair onderwijs*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen/AOG School of Management.

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

- Mandinach, E.B. (2012). A perfect time for data use: Using data-driven decision making to inform practice. *Educational Psychologist*, 47(2), 71-85.
- Maslowski, R., Deunk, M., Kuijk, M. van, & Bijlsma, H. (2015). *Adaptief onderwijsbeleid: een verkenning onder scholen en besturen naar de mogelijkheden voor het voeren van een adaptief onderwijsbeleid*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen/GION.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2019). Ontwikkeling aantallen leerlingen en basisscholen in het basisonderwijs. <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/po/> (geraadpleegd op 18 januari 2019).
- Nahapiet, J., & Ghoshal, S. (1998). Social capital, intellectual capital, and the organizational advantage. *Academy of Management Review*, 23(2), 242-266.
- OECD (2016). *Foundations for the future. Reviews of national policies for education. The Netherlands*. Paris: OECD Publishing.
- Onderwijsraad (2013). *Grenzen aan kleine scholen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oomens, M., & Scholten, F. (2016). *Monitor Goed Bestuur primair onderwijs*. Utrecht: Oberon.
- PO-Raad (2010). *Vroegsignalering voor schoolbesturen. Een handleiding*. Antwerpen: Garant.
- PO-Raad (2012). *Denkhulp krimp voor schoolbesturen*. Utrecht: PO-Raad.
- PO-Raad (2013). *Professionalisering van besturen in het primair onderwijs. Verslag van de commissie Meurs*. Utrecht: PO-Raad.
- Public Result (z.j.). Transitieatlas Primair Onderwijs. <https://www.publicresult.nl/wp-content/uploads/2015/11/Transitieatlas-Primair-Onderwijs.pdf> (geraadpleegd op 18 januari 2019).
- Rekers-Mombarg, L.T.M., & Hulshof, N. (2016). *Krimpende leerprestaties in een krimpregio?* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen/GION.
- Ruijven, B. van, Jokhan, M., & Crommentuijn, L. (2012). *Leefbare dorpen zonder basisschool*. Leeuwarden: Partoer.
- Saatcioglu, A., Moore, S., Sargut, G., & Bajaj, A. (2011). The role of school board social capital in district governance: Effects on financial and academic outcomes. *Leadership and Policy in Schools*, 10(1), 1-42.
- Saatcioglu, A., & Sargut, G. (2014). Sociology of school boards: A social capital perspective. *Sociological Inquiry*, 84(1), 42-74.

Scholten, F., & Huizenga, J. (2016). *Quickscan leerlingendaling PO en VO. Schoolbesturen, gemeenten, provincies*. Utrecht: Oberon.

Steenbekkers, A., Vermeij, L., & Houwelingen, P. van (2017). *Dorpsleven tussen stad en land*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Theisens, H., Hooge, E., & Waslander, S. (2016). Steering dynamics in complex education systems. An agenda for empirical research. *European Journal of Education*, 51(4), 463-477.

Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Uiterwijk-Luijk, L., Krüger, M., & Volman, M. (2017). Promoting inquiry-based working: Exploring the interplay between school boards, school leaders and teachers. *Educational Management Administration & Leadership*, November.  
<https://doi.org/10.1177/1741143217739357>

Vermunt, J.K., & Magidson, J. (2005). *Latent Gold 4.0. User's guide*. Belmont: Statistical Innovations Inc.

Visscher, A.J. (2015). *Over de zin van opbrengstgericht(er) werken in het onderwijs*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Waslander, S., Hooge, E., & Drewes, T. (2016). Steering dynamics in the Dutch education system. *European Journal of Education*, 51(4), 478-494.

Wieringen, F. van (2010). De onzekerheid van het onderwijs. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 22(1), 29-46.

---

## **Bijlagen**

1. Leerwinstoverzicht en toelichting voor bestuurders
2. Materialen simulatie
3. Items van gebruikte schalen
4. Vragen uit de gespreksleidraad
5. Resultaten latente klassenanalyse



# Bijlage 1      Leerwinstoverzicht en toelichting voor besturen



## Toelichting Bestuursrapport Leerwinst – maart 2018

*Wat is leerwinst?* Leerwinst is het verschil in vaardigheidsscores van een leerling tussen een start- en eindmeting. Voor de berekening van de *leerwinst middenbouw* is uitgegaan van alle leerlingen die in een jaargroep 3 zaten in de periode van 2010/2011 tot 2014/2015 (startmeting) en wordt gekeken welke vaardigheidsscore iedere leerling heeft in groep 5 of – als hij is gedoubleerd – in groep 4 (eindmeting). Bijvoorbeeld, Sophie behaalt voor Spelling bij het middentoetsmoment van groep 3 (M3) een vaardigheidsscore van 105. Ze doubleert niet en bij het eindtoetsmoment van groep 5 (E5) is haar vaardigheidsscore 130. Haar leerwinst middenbouw voor Spelling komt daarmee uit op 25. Bij de *leerwinst bovenbouw* gaat het om alle leerlingen die in een jaargroep 5 zaten in de periode van 2009/2010 tot 2013/2014 (startmeting: E5) en wordt gekeken welke vaardigheidsscore ze hebben bij de middentoetsmoment van groep 8 (regulier: M8) of groep 7 (doubleren: M7). Aan de basis van de berekeningen liggen de individuele vaardigheidsscores uit de leerlingvolgsystemen van de deelnemende scholen voor de Cito LVS toetsen Spelling, Rekenen-wiskunde en Begrijpend lezen (LVS II en 3.0) in de schooljaren 2009/2010 t/m 2016/2017.

*Hoe groot is de leerwinst?* Dit wordt bepaald door de leerwinst van een leerling te vergelijken met de leerwinst van alle leerlingen in het onderzoek die bij de startmeting dezelfde vaardigheidsscore hadden. De leerwinst middenbouw Spelling van Sophie wordt vergeleken met die van alle leerlingen die bij het middentoetsmoment van groep 3 ook een score hadden van 105. De gemiddelde leerwinst van deze groep is bijvoorbeeld 20. Daarmee is de leerwinst van Sophie boven gemiddeld (+5). Om de individuele verschillen tot het groeps-gemiddelde onafhankelijk te maken van de toets, zodat ze over toetsen heen vergeleken kunnen worden, zijn ze omgezet naar standaardcores. De standaardcores zijn vervolgens gemiddeld per school en jaargroep (Janssens, Rekers-Mombarg & Lacor, 2014; p.59). De gemiddelde standaardcores per jaargroep worden in de figuren kortweg score genoemd. Een score gelijk aan 0 betekent dat de leerwinst precies op het groeps-gemiddelde ligt. Een negatieve score staat voor lager en een positieve score staat voor hoger dan het groeps-gemiddelde.

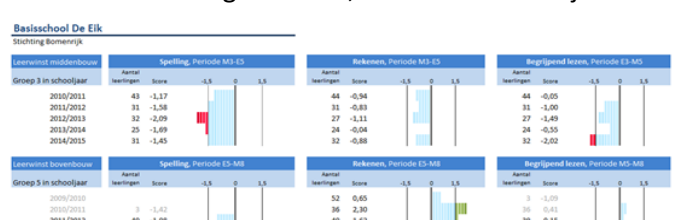


*Wat zegt de score in de figuren?* De score en de bijbehorende balkjes geven aan hoe de gemiddelde leerwinst van een jaargroep op de school zich verhoudt tot de gemiddelde leerwinst van alle jaargroepen die aan het onderzoek deelnemen. Een score die exact gelijk is aan 0 (de gemiddelde leerwinst van de jaargroep ligt precies op het groeps-gemiddelde) komt niet zo vaak voor, kleine afwijkingen naar boven en beneden wel. Scores tussen -1.5 en +1.5 zijn te beschouwen als normale leerwinstfluctuaties en hebben *blauwe* balkjes. Ongeveer 86% van de jaargroepen in het onderzoek heeft een score tussen deze grenzen. Ongeveer 7% van de jaargroepen heeft een benedengemiddelde leerwinst (*rood* balkje), en ongeveer 7% van de jaargroepen heeft een bovengemiddelde leerwinst (*groen* balkje). Als de score is berekend op minder dan 4 leerlingen zijn geen balkjes gepresenteerd; het aantal is daarvoor te klein. Bij 4 tot 10 leerlingen is de score en het balkje *grjjs*. Dergelijke schattingen van de leerwinst moeten met de nodige voorzichtigheid beschouwd worden.

Janssens, F.J.G., Rekers-Mombarg, L., & Lacor, E. (2014). *Leerwinst en toegevoegde waarde in het primair onderwijs*. Den Haag, Ministerie van OCW. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/01/30/leerwinst-en-toegevoegde-waarde-in-het-primair-onderwijs.html>

## Bestuursrapport Leerwinstoverzichten – Representativiteit april 2018

Een leerwinstoverzicht, zoals weergegeven in Figuur 1, toont hoe de gemiddelde leerwinst van een jaargroep in de midden- of bovenbouw op uw school zich ontwikkeld heeft in vergelijking met de gemiddelde leerwinst (waarde 0) op de reguliere basisscholen die aan het onderzoek deelnemen, kortweg de deelnemende scholen genoemd. Als het bovengemiddeld is, dan is er een balkje naar rechts van 0. Is het ondergemiddeld, dan is er een balkje naar links.



Figuur 1. Voorbeeld van een leerwinstoverzicht

**Met welke scholen wordt mijn school vergeleken?** Voor een juiste interpretatie van de leerwinstoverzichten is het van belang kennis te hebben van de context, oftewel in hoeverre vormen de deelnemende scholen een goede afspiegeling van alle reguliere basisscholen in Nederland (representativiteit). Het gaat dan om vragen zoals ‘Wat zijn de algemene kenmerken van de deelnemende scholen?’ en ‘Hoe verhouden deze zich tot het landelijke beeld?’ Met deze kennis is het mogelijk om uw school en de deelnemende scholen correct te positioneren.

**Wat zijn de kenmerken van de deelnemende scholen?** In totaal zijn voor 304 scholen van 19 besturen leerwinstoverzichten gemaakt. De deelnemende schoolbesturen zijn gelegen in door de landelijke overheid aangemerkte krimp- of anticipeergebieden. Veel van de deelnemende scholen hebben te maken met een bovengemiddelde krimp in leerlingenaantallen (8%). Het gaat veelal om dorpscholen, gelegen in plattelandsgebieden.

Tabel 1 geeft een overzicht van de belangrijkste algemene kenmerken van de deelnemende scholen. Te zien is dat het leerlingenaantal geleidelijk daalt; in 2009 was de gemiddelde schoolgrootte 155 leerlingen, in 2016 is dat 142. Geleidelijk neemt het percentage kleine scholen - minder dan 100 leerlingen - toe. De jaargroepgrootte in de middenbouw is gelijk aan die in de bovenbouw; gemiddeld 17 leerlingen in leerjaar 3 en 5. Op ruim een kwart van de scholen zitten minder dan 10 leerlingen in leerjaar 3 of 5. Iets minder dan de helft (48%) van de leerlingen op 1 okt 2017 is jonger dan 8 jaar. Dit duidt erop dat de krimp op de scholen nog steeds voortduurt. In het onderzoek zitten vooral Protestants-christelijke (44%) en openbare scholen (39%). Het percentage leerlingen met gewicht 0.3 en 1.2 is gemiddeld 4,5% en 2,4%.

**Zijn de deelnemende scholen representatief voor Nederland?** Nee, dat is niet het geval. Bij vergelijking van de deelnemende scholen met alle reguliere basisscholen in Nederland (6.374 scholen) valt op dat de scholen in het onderzoek zich kenmerken door relatief veel kleine scholen en een iets snellere stijging van het aandeel kleine scholen op het totaal. Landelijk stijgt het percentage kleine scholen van 15% naar 18%. Onder de deelnemende scholen is deze stijging van 33% naar 38%. De krimp in leerlingenaantal op de deelnemende scholen ligt dan ook boven het landelijke gemiddelde (8% vs. 4%). Het percentage gewichtenleerlingen is iets lager dan landelijk (6.9% vs. 9.1%) en het aandeel Protestants-christelijke en openbare scholen hoger (83% vs. 62%).

Tabel 1. Kenmerken van deelnemende scholen en alle reguliere po-scholen in Nederland.

		Krimp- en anticipeergebieden				Nederland	
		%	Gem.(SD)	Min	Max	%	Gem. (SD)
Schoolgrootte	<b>1 okt 2009:</b>		155 (89)	19	545		220 (134)
	<100 lln	33				15	
	100-175 lln	34				23	
	>175 lln	33				62	
	<b>1 okt 2016:</b>		142 (85)	27	430		220 (138)
	<100 lln	38				18	
	100-175 lln	31				25	
>175 lln	30				57		
Jaargroepgrootte			17 (10)	1	50	n.a.	n.a.
leerjaar 3	<10 lln	27					
	10-20 lln	44					
	>20 lln	29					
Jaargroepgrootte			17 (10)	2	51	n.a.	n.a.
leerjaar 5	<10 lln	27					
	10-20 lln	43					
	>20 lln	30					
Gewichtenleerlingen in 2017 (%)	0.3		4.5 (4.7)	0	33		4.8 (5.0)
	1.2		2.4 (3.6)	0	28		4.3 (7.4)
Groei in leerlingenaantallen tussen 2009/10/11 en 2014/15/16 (%)			-8 (24)	-57	217		-4 (31)
Leerlingen < 8 jaar in 2017 (%)			48 (6)	27	66		49 (6)
Denominatie	Alg. Bijzonder	1				6	
	PC	44				30	
	RK, sw-RK	16				31	
	Openb., sw-Openb.	39				32	
	Overig	0				1	

## Bijlage 2      Materialen simulatie

- A. Basisinformatie voor de deelnemers
- B. Overzicht van op te vragen kaarten
- C. Overzichtskaart van de scholen en de leerlingenaantallen
- D. Gebeurtenissen
- E. Stellingen krimp

---

## Bijlage 2A Informatie voor de deelnemers

### Dagprogramma

09.45 – 10.00 uur	Inloop en welkom
10.00 – 10.15 uur	Plenaire introductie
10.15 – 10.30 uur	Vragenlijst / leestijd
<b><u>10.30 – 11.40 uur</u></b>	<b><u>1<sup>e</sup> ronde simulatie</u></b>
	<b>Bilaterale overleggen:</b>
	11.05– 11.15 - cvb en schoolleider - rvt en gmr
	11.15– 11.25 - cvb en gmr
<i>11.40 – 11.45 uur</i>	<i>Afronden eerste ronde, vastleggen reacties op gebeurtenissen</i>
<b><u>12.00 – 12.55 uur</u></b>	<b><u>2<sup>e</sup> ronde simulatie</u></b>
	<b>Bilateraal overleg:</b>
	12.20 – 12.30 - overleg cvb en rvt
<i>12.55 – 13.00 uur</i>	<i>Afronden tweede ronde, vastleggen reacties op gebeurtenissen</i>
13.00 – 13.30 uur	Lunch
13.30 – 14.30 uur	Presentaties en nabespreking
14.30 – 14.45 uur	Vragenlijst / reflectie per bestuur
14.45 – 15.00 uur	Plenaire afsluiting

- Tijdens de simulatie (van 10.30 tot 13.00 uur) werkt u met de deelnemers van uw eigen bestuur aan de opdracht. U kunt koffie en thee pakken op de momenten die u het beste schikken.
- Per bestuur is een GION-onderzoeker aanwezig. Deze onderzoeker bewaakt de tijd, geeft aan wanneer bilaterale overleggen beginnen en eindigen en verstrekt de kaarten die deelnemers opvragen.

## Opdracht

Ontwikkel een plan voor de aanpak van de krimp op de scholen van Stichting De Hoogvlieger.

- Het plan moet duidelijk maken hoe de toekomst van de scholen en van uw Stichting er de komende twee schooljaren uitziet. Indien mogelijk maakt uw plan ook duidelijk hoe de toekomst van de scholen en van uw Stichting er op de langere termijn (bijvoorbeeld vier schooljaren) uit zal zien.
- U heeft tot 13 uur de tijd voor deze opdracht.
- Om 13 uur moeten de hoofdlijnen op een flipover staan, zodat u aan de hand hiervan uw plan aan de andere aanwezigen kunt presenteren.

## Informatie- en proceskaarten

U kunt tijdens de simulatierondes kaarten opvragen bij de GION-onderzoeker (zie overzicht voor een beeld van alle kaarten). Er zijn twee typen kaarten:

- Informatiekaarten. Hierbij gaat het onder meer om prognoses, prestatiegegevens van de scholen en gegevens uit onderzoeken op de scholen.
- Proceskaarten. Hieronder vallen adviezen/tips over de aanpak van processen zoals het proces van het gezamenlijk ontwikkelen van een plan voor de aanpak van krimp. Ook de uitkomsten van extern overleg met vertegenwoordigers van Stichting Atalanta (bestuur van een andere denominatie) vallen hieronder.

Algemene kaarten zijn door iedereen op te vragen. Daarnaast zijn er kaarten die alleen door specifieke deelnemers zijn op te vragen. U ziet dit op het overzicht van kaarten.

- Elke deelnemer mag per ronde 1 kaart opvragen (*n.b. dit is niet verplicht*).
- Daarnaast kunnen de deelnemers samen nog 2 kaarten opvragen.
- Per bestuur kunnen dus per ronde 7 kaarten worden opgevraagd, over de twee ronden heen betekent dit dat een bestuur maximaal 14 kaarten kan opvragen.

## Gebeurtenissen

Op sommige momenten geeft de GION-onderzoeker een van de deelnemers een kaart waarop een gebeurtenis beschreven staat. Van u wordt een reactie op deze gebeurtenis gevraagd. Uiterlijk aan het eind van de ronde waarin u deze kaart krijgt, moet u opschrijven wat u naar aanleiding van de gebeurtenis hebt gedaan.

## Tijdsverloop

De eerste en tweede simulatieronde omvatten samen een schooljaar. Na de eerste ronde is het eind januari 2018, aan het eind van de tweede ronde begint de zomervakantie van 2018.

---

## **De functies van de deelnemers**

### **Voorzitter van het College van Bestuur**

Stichting De Hoogvlieger heeft een eenhoofdig college van bestuur. U bent sinds een jaar in deze functie werkzaam. U heeft een vrijblijvend kennismakingsgesprek gevoerd met de directeur-bestuurder van Stichting Atalanta (bestuur van een andere denominatie).

### **Vertegenwoordiger van de Raad van Toezicht**

U bent lid van de Raad van Toezicht van Stichting De Hoogvlieger. U heeft er een eerste termijn van vier jaar opzitten en bent vervolgens herbenoemd. U bent nu bezig aan uw vijfde jaar in de Raad van Toezicht.

### **Vertegenwoordiger personeelsgeleding gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (gmr)**

De personeelsgeleding bestaat uit drie leden (maximum is zeven), waarvan u er een bent. U doet het gmr-werk inmiddels vijf jaar. U werkt op basisschool De Adelaar, een van de grootste scholen van Stichting De Hoogvlieger, en zit daar ook in de medezeggenschapsraad (mr). Uw school kromp in vijf jaar van 378 naar 274 leerlingen.

### **Vertegenwoordiger oudergeleding gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (gmr)**

De oudergeleding bestaat uit vijf leden (maximum is zeven), waarvan u er een bent. U bent twee jaar geleden gekozen in de medezeggenschapsraad (mr) van samenwerkingsschool De Roodborst en u bent al snel daarna ook tot gmr-lid verkozen.

### **Schoolleider**

U bent ruim tien jaar schoolleider op basisschool De Zilverreiger (291 leerlingen).

Vanaf dit schooljaar heeft u ook basisschool De Huismus onder uw hoede gekregen. U bent nu een van de vijf schoolleiders die twee scholen aansturen. De Huismus had tot dan toe nog een eigen schoolleider, maar die is onlangs met pensioen gegaan. U bent één dag per week voor de school beschikbaar: doorgaans bent u elke vrijdag op De Huismus. De Huismus heeft 55 leerlingen, die 's ochtends in vier groepen zijn verdeeld (1-2, 3-4, 5-6, 7-8) en 's middags in drie groepen (1-2-3, 4-5-6, 7-8).



## Stichting De Hoogvlieger

**Aantal scholen en personeelsleden** Stichting De Hoogvlieger bestuurt in totaal 24 basisscholen<sup>10</sup>, die op dit moment gezamenlijk rond de 3300 leerlingen hebben. Eén van de scholen is een informele samenwerkingschool (sws De Roodborst) onder het bevoegd gezag van De Hoogvlieger, waarin ook leerlingen die eerst onder Stichting Atalanta (bestuur van een andere denominatie) vielen zijn vertegenwoordigd.

De scholen, deels in stedelijke kernen en deels op het platteland, zijn verspreid over drie gemeenten: Civitashoek, Vesperhoek en Exercitushoek. De gemeenten hebben verschillende opheffingsnormen:

- Gemeente Civitashoek: 47 leerlingen
- Gemeente Vesperhoek: 25 leerlingen
- Gemeente Exercitushoek: 65 leerlingen.

Stichting De Hoogvlieger bestaat in zijn huidige vorm sinds 2006. Er werken 330 personeelsleden in vaste dienst. Daarnaast is er een flexibele schil van 25 personeelsleden via een payroll-constructie.

**Organisatie** De stichting kent een eenhoofdig *college van bestuur*. De voorzitter van het college van bestuur wordt op personeel en financieel gebied ondersteund door vier beleidsmedewerkers.

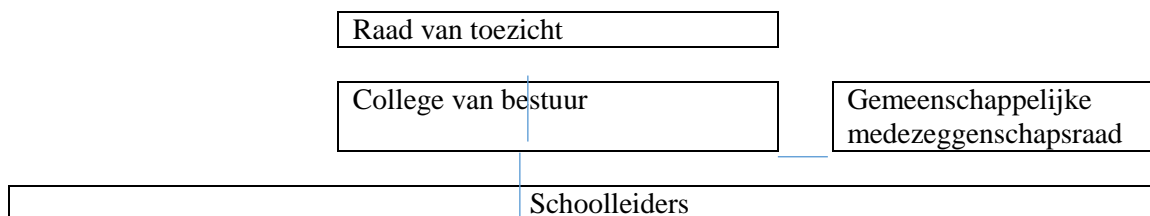
De *raad van toezicht* bestaat uit vijf personen: een voorzitter, een secretaris, een penningmeester en twee leden. Voorzitter en secretaris zijn al langer dan één termijn aan De Hoogvlieger verbonden, maar de overige personen zijn recenter tot de raad van toezicht toegetreden. Er is geen portefeuilleverdeling gemaakt.

De *gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (gmr)* kan volgens de eigen statuten uit maximaal 14 personen bestaan, maar er zijn momenteel slechts acht plekken opgevuld (vijf ouders, drie personeelsleden). De voorzitter komt uit de oudergeleding en doet dit werk nu drie jaar. De leden van de gmr variëren in lidmaatschapsduur van enkele maanden tot zes jaar.

Er zijn in totaal 17 *schoolleiders* voor de 24 scholen van De Hoogvlieger, die variëren in het aantal scholen dat ze aansturen:

- 11 schoolleiders met ieder één school,
- 5 schoolleiders die ieder twee scholen aansturen,
- 1 schoolleider die drie scholen aanstuurt.

## Organogram De Hoogvlieger



---

<sup>10</sup> Voor de overzichtelijkheid betreft de opdracht waar u vandaag aan werkt 18 van de 24 scholen. Om die reden zijn in alle tabellen over de scholen van De Hoogvlieger steeds 18 scholen vertegenwoordigd.

---

**Interne begeleiding** De Hoogvlieger heeft 20 interne begeleiders. De meeste van hen (18) werken op één school. De andere twee interne begeleiders hebben elk twee scholen onder hun hoede.

**Financiële positie** De Hoogvlieger is al jaren financieel gezond.

- Rentabiliteit 2,2
- Solvabiliteit 0,83
- Liquiditeit 4,79
- Weerstandsvermogen 0,44

De Hoogvlieger is zich, zo blijkt uit een uitgebreide continuïteitsparagraaf in het laatste jaarverslag, bewust van de financiële gevolgen die dalende leerlingenaantallen de komende jaren zullen hebben.

**Personele gegevens** Van de 330 personeelsleden in vaste dienst is 79 % vrouw en 21 % man. De leeftijdsverdeling is als volgt:

- < 35 jaar: 18,3 %
- 35-45 jaar: 21,2 %
- 46-55 jaar: 30,1 %
- 56-65 jaar: 30,4 %

Het ziekteverzuim bedraagt 7 % (meldingsfrequentie 0.79, verzuimduur 38.53).

Als gevolg van de krimp heeft het afgelopen jaar geen instroom van onderwijzend personeel plaatsgevonden. Wel vertrokken 18 personen, de meerderheid vanwege pensionering.

**Beleidsontwikkeling op het gebied van krimp** Er is geen beleid op het gebied van krimp. Sinds een jaar of vijf lopen de leerlingenaantallen van De Hoogvlieger terug: in 2013 had Stichting De Hoogvlieger nog rond de 3.800 leerlingen, nu rond de 3.300. Voor de periode tot 2022 wordt een verdere afname van nog eens 500 leerlingen voorspeld. Tot nu toe konden alle afzonderlijke scholen in stand gehouden worden, maar het is de vraag of dat de komende jaren zo kan blijven. Er ontstaat langzamerhand onrust onder ouders en personeelsleden over het behoud van scholen en banen.

**Overige schoolbesturen in de regio** Stichting Atalanta, van een andere denominatie dan De Hoogvlieger, heeft 9 scholen in plaatsen waar De Hoogvlieger ook zit (en daarnaast diverse scholen in een regio die niet met De Hoogvlieger overlapt). De Hoogvlieger bestuurt één informele samenwerkingsschool, De Roodborst, waarin leerlingen van Atalanta zijn opgenomen. Toen deze school gevormd werd was het leerlingenaantal van Atalanta kleiner dan het aantal leerlingen van De Hoogvlieger, vandaar dat toen in goed overleg besloten is sws De Roodborst onder het bevoegd gezag van De Hoogvlieger te plaatsen.

In het zuidoosten van uw regio liggen twee van uw scholen in de buurt van basisschool De Berken (140 leerlingen). Deze school valt onder bestuur Bomenrijk, dat dezelfde denominatie heeft als u. De Hoogvlieger heeft in de drie gemeenten op 1 oktober 2017 de volgende marktaandelen wat het basisonderwijs betreft:

- Gemeente Civitashoek 63,4 %
- Gemeente Vesperhoek 80,3 %
- Gemeente Exercitushoek 59,1 %

**Peuterspeelzalen, kinderopvang en buitenschoolse opvang** In de drie gemeenten waar De Hoogvlieger scholen heeft zijn verschillende aanbieders actief op het gebied van peuterspeelzalen, kinderopvang en buitenschoolse opvang. Met een van deze aanbieders in de gemeente Civitashoek zijn onlangs verkennende gesprekken over samenwerking gestart, die nog niet tot concrete plannen hebben geleid.

## Leerlingenaantallen<sup>11</sup> en fte scholen De Hoogvlieger en prognoses per school voor 2022 en 2027 (DUO-gegevens)

<i>School</i>	<i>2013</i>	<i>2017</i>	<i>Vershil 2013-2017</i>	<i>Fte 2017</i>	<i>Prognose 2022</i>	<i>Prognose 2027</i>
<b><i>Gemeente Civitashoek (opheffingsnorm 47 leerlingen)</i></b>						
<i>Het Goudhaantje</i>	35	30	-5	3,98	30	28
<i>De Huismus</i>	70	55	-15	4,79	45	40
<i>De Vink</i>	84	85	+1	7,04	75	80
<i>De Merel</i>	113	102	-11	7,46	85	85
<i>De Spreeuw</i>	120	109	-11	7,99	85	90
<i>De Zanglijster</i>	161	122	-39	8,11	90	80
<i>De Koperviek</i>	141	125	-16	7,49	100	95
<i>De Steenuil</i>	175	130	-45	9,00	75	85
<i>De Bonte Specht</i>	166	134	-32	8,18	70	70
<i>De Meeuw</i>	182	196	+14	10,92	200	210
<i>De Zwaan</i>	214	240	+26	12,73	230	220
<i>De Zilverreiger</i>	277	291	+14	15,32	290	285
<b><i>Gemeente Vesperhoek (opheffingsnorm 25 leerlingen)</i></b>						
<i>De Kwikstaart</i>	41	38	-3	3,85	35	35
<i>Sws De Roodborst</i>	105	58	-47	3,95	55	45
<i>De Groenling</i>	77	87	+10	5,36	85	90
<i>De Fitis</i>	115	88	-27	6,78	65	70
<b><i>Gemeente Exercitushoek (opheffingsnorm 65 leerlingen)</i></b>						
<i>De Wielewaal</i>	267	240	-27	16,27	205	200
<i>De Adelaar</i>	378	274	-104	18,85	210	220
<b><i>Totaal</i></b>	<b>2.721</b>	<b>2.404</b>	<b>-317</b>		<b>2.030</b>	<b>2.028</b>

<sup>11</sup> Op de teldatum van 1 oktober van het betreffende jaar

## Verdeling van schoolleiders en intern begeleiders over de scholen

<i>School</i>	<i>Eigen schoolleider (sl)?</i>	<i>Eigen intern begeleider (ib)?</i>
<b>Gemeente Civitashoek</b>		
<i>Het Goudhaantje</i>	ja	Deelt ib-er met De Spreeuw
<i>De Huismus</i>	Deelt sl met De Zilverreiger	Deelt ib-er met De Koperwiek
<i>De Vink</i>	ja	ja
<i>De Merel</i>	Deelt sl met De Spreeuw en De Steenuil	ja
<i>De Spreeuw</i>	Deelt sl met De Merel en De Steenuil	Deelt ib-er met Het Goudhaantje
<i>De Zanglijster</i>	Deelt sl met De Meeuw <sup>12</sup>	ja
<i>De Koperwiek</i>	ja	Deelt ib-er met De Huismus
<i>De Steenuil</i>	Deelt sl met De Merel en De Spreeuw	ja
<i>De Bonte Specht</i>	Deelt sl met De Fitis	ja
<i>De Meeuw</i>	Deelt sl met De Zanglijster	ja
<i>De Zwaan</i>	ja	ja
<i>De Zilverreiger</i>	Deelt sl met De Huismus	ja
<b>Gemeente Vesperhoek</b>		
<i>De Kwikstaart</i>	Deelt sl met De Groenling	ja
<i>Sms De Roodborst</i>	ja	ja
<i>De Groenling</i>	Deelt sl met De Kwikstaart	ja
<i>De Fitis</i>	Deelt sl met De Bonte Specht	ja
<b>Gemeente Exerctushoek</b>		
<i>De Wielemaal</i>	ja	ja
<i>De Adelaar</i>	ja	ja

De verdeling van schoolleiders en intern begeleiders is 'gegroeide praktijk'. Er is tot nu toe geen beleid op gevoerd.

<sup>12</sup> Tijdelijk, tot er een nieuwe schoolleider is gevonden voor De Zanglijster

## Eindtoetsgegevens 2015, 2016, 2017 scholen De Hoogvlieger

**Voldoende:** op of boven de ondergrens van de inspectie

**Onvoldoende:** onder de ondergrens van de inspectie

<i>School</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
<b><i>Gemeente Civitashoek</i></b>			
<i>Het Goudbaantje</i>	voldoende	voldoende	voldoende
<i>De Huismus</i>	onvoldoende	onvoldoende	voldoende
<i>De Vink</i>	voldoende	voldoende	voldoende
<i>De Merel</i>	voldoende	onvoldoende	onvoldoende
<i>De Spreeuw</i>	voldoende	voldoende	onvoldoende
<i>De Zanglijster</i>	voldoende	voldoende	voldoende
<i>De Koperwiek</i>	voldoende	onvoldoende	onvoldoende
<i>De Steenuil</i>	voldoende	voldoende	onvoldoende
<i>De Bonte Specht</i>	onvoldoende	voldoende	voldoende
<i>De Meeuw</i>	voldoende	voldoende	voldoende
<i>De Zwaan</i>	voldoende	onvoldoende	voldoende
<i>De Zilverreiger</i>	voldoende	voldoende	voldoende
<b><i>Gemeente Vesperhoek</i></b>			
<i>De Kwikstaart</i>	voldoende	voldoende	voldoende
<i>Sms De Roodborst</i>	voldoende	voldoende	voldoende
<i>De Groenling</i>	onvoldoende	voldoende	voldoende
<i>De Fitis</i>	onvoldoende	voldoende	onvoldoende
<b><i>Gemeente Exercitushoek</i></b>			
<i>De Wielemaal</i>	voldoende	voldoende	onvoldoende
<i>De Adelaar</i>	voldoende	voldoende	voldoende

## Leerlingenaantallen<sup>13</sup> scholen Stichting Atalanta

<i>School</i>	<i>2017</i>
<i>Gemeente Civitashoek (opheffingsnorm 47 leerlingen)</i>	
<i>De Kleine Vos</i>	73
<i>De Parelmoervlinder</i>	102
<i>De Windepijlstaart</i>	111
<i>De Koninginnepage</i>	180
<i>De Keizersmantel</i>	198
<i>Gemeente Vesperhoek (opheffingsnorm 25 leerlingen)</i>	
<i>Het Zandblaauwtje</i>	80
<i>Het Koolwiltje</i>	96
<i>Gemeente Exercitushoek (opheffingsnorm 65 leerlingen)</i>	
<i>Het Oranjetipje</i>	88
<i>De Dagpaanwoog</i>	184

---

<sup>13</sup> Op de teldatum van 1 oktober

## Bijlage 2B Overzicht van op te vragen kaarten

### Informatiekaarten

1	Bezetting van de mr-en op de scholen van De Hoogvlieger	
2	Gegevens uit wetenschappelijk onderzoek naar krimp en kleine scholen	
3	Inspectiebeoordelingen scholen De Hoogvlieger	
4	Krimpgegevens scholen Atalanta en prognoses voor 2017 en 2022	
5	Leerwinstgegevens leerlingen begrijpend lezen en rekenen, De Hoogvlieger	
6	Opbrengsten groep 6 begrijpend lezen en rekenen 2015, 2016, 2017 op scholen De Hoogvlieger	
7	Percentage leerlingen groepen 1 en 2 in 2017, scholen De Hoogvlieger	
8	Prognoses gemeenten voor 2022 en 2027, scholen De Hoogvlieger	
9	Prognoses gespecialiseerd onderzoeksbureau voor 2022 en 2027, scholen De Hoogvlieger	
10	Resultaten onderzoek ouders kleine scholen (<60 leerlingen), De Hoogvlieger	2 <sup>e</sup> ronde
11	Resultaten onderzoek leraren kleine scholen (<60 leerlingen), De Hoogvlieger	2 <sup>e</sup> ronde
12	Terugkoppeling voortgezet onderwijs 2016 en 2017, positie leerjaar 3, leerlingen De Hoogvlieger	
13	Tevredenheid leerlingen najaar 2017, scholen De Hoogvlieger	
14	Tevredenheid ouders najaar 2017, scholen De Hoogvlieger	
15	Tevredenheid leraren najaar 2017, scholen De Hoogvlieger	
16	Uitstroom naar voortgezet onderwijs 2015, 2016, 2017, scholen De Hoogvlieger	
17	Verloop percentages gewichtenleerlingen schooljaren 2015-2016, 2016-2017 en 2017-2018, scholen De Hoogvlieger	
18	Ziekteverzuim schooljaren 2014-2015, 2015-2016 en 2016-2017, scholen De Hoogvlieger	
19	Rechten en plichten (g)mr	gmr
20	Rechten en plichten intern toezichthouder	rvt

### Proceskaarten

21	Advies over het creëren van ‘common ground’ om tot breed gedragen oplossingen te komen	
22	Agendavorming bij ontwikkeling plan t.a.v. krimp	
23	Format voor een plan t.a.v. krimp	
24	Ondersteuning bij vormen van beleid t.a.v. krimp door gebruik stappenplan	
25	Ondersteuning bij vormen visie op onderwijs, onderwijsontwikkeling en onderwijsbeleid	
26	Advies over communicatie met ouders bij sluiten of fuseren van scholen	cvb
27	Advies over communicatie met stakeholders bij krimp	cvb
28	Gedeeld leiderschap bij krimp	cvb
29	Krimp als kans voor reorganiseren	cvb
30	Uitkomst verkennend overleg directeur-bestuurder Atalanta, 1 <sup>e</sup> ronde	cvb, 1 <sup>e</sup> ronde
31	Uitkomst verkennend overleg directeur-bestuurder Atalanta, 2 <sup>e</sup> ronde	cvb, 2 <sup>e</sup> ronde
32	Advies over vertegenwoordiging achterban	gmr



33	Uitkomsten verkennend overleg gmr Atalanta, 1 <sup>e</sup> ronde	gmr, 1 <sup>e</sup> ronde
34	Uitkomsten verkennend overleg gmr Atalanta, 2 <sup>e</sup> ronde	gmr, 2 <sup>e</sup> ronde
35	Advies over matchen van schoolleiders met verschillende krimpervaring	schoolleider
36	Uitkomsten verkennend overleg schoolleider Windepijlstaart, 1 <sup>e</sup> ronde	schoolleider, 1 <sup>e</sup> ronde
37	Uitkomsten verkennend overleg schoolleider Windepijlstaart, 2 <sup>e</sup> ronde	schoolleider, 2 <sup>e</sup> ronde
38	Advies over analyse van stakeholders	rvt
39	Advies over verwerven van draagvlak	rvt
40	Uitkomsten verkennend overleg rvt Atalanta, 1 <sup>e</sup> ronde	rvt, 1 <sup>e</sup> ronde
41	Uitkomsten verkennend overleg rvt Atalanta, 2 <sup>e</sup> ronde	rvt, 2 <sup>e</sup> ronde

## Bijlage 2C Overzichtskaart van de scholen en de leerlingenaantallen<sup>14</sup>



<sup>14</sup> In werkelijkheid op A3-formaat beschikbaar voor elke deelnemer

## Bijlage 2D Gebeurtenissen

### Voor de vertegenwoordigers van de gmr

U ontvangt de volgende brief van enkele ouders van basisschool Het Goudhaantje.

*15 november 2017*

*Beste oudervertegenwoordiger in de gmr,*

*Wij zijn boze ouders van 14 leerlingen van Het Goudhaantje. Er komen steeds meer probleemkinderen op school die op andere scholen niet te handhaven zijn. Wij accepteren dat, want zo kan onze dorpschool voortbestaan. En veel probleemkinderen knapten ook op bij ons op school.*

*Maar in augustus kwam een hele agressieve jongen in groep 7, Dennis. Hij slaat kinderen, ook kleuters, en bedreigt zijn juf. Zij kan hem helemaal niet aan en daardoor is er steeds een nare sfeer in groep 6-7-8. Sommige kinderen zijn zo bang dat ze met buikpijn naar school gaan. De schoolleider zegt na elke klacht van onze kant dat Dennis wel bij zal trekken. Maar wij geloven dat niet. En we zijn er bovendien achter gekomen dat hij al van drie andere scholen is verwijderd vanwege zijn agressie.*

*Wij eisen dat het bestuur van De Hoogvlieger Dennis nog voor de kerstvakantie verwijderd. Anders halen wij onze kinderen met kerst van school en schrijven we hen in op De Berken. Wij willen dat liever niet, omdat het vijf kilometer is van ons dorp naar De Berken. Maar we voelen ons in de steek gelaten en onze mooie dorpschool is onze dorpschool niet meer.*

*Kunt u iets voor ons doen?*

*Groeten,*

*Ouders van Het Goudhaantje*

### Voor de schoolleider

U merkt dat het aantal nieuwe leerlingen voor groep 1 op De Huismus dit schooljaar zeer te wensen overlaat. Er heeft zich slechts één nieuwe kleuter gemeld voor groep 1 en voor zover u nu weet komt er tot de zomer hooguit nog één kleuter bij. Omdat er in 2018 een grote groep 8 vertrekt (15 leerlingen), zou dat betekenen dat De Huismus volgend schooljaar nog slechts 42 leerlingen heeft.

Ouders vertellen u dat diverse ouders uit het dorp De Huismus te klein vinden, zij kiezen voor De Windepilstaart van schoolbestuur Atalanta omdat die school groter is en bovendien goed bekend staat. Dat De Windepilstaart een andere identiteit heeft, maakt hen niet uit. Tot nu toe durfden ouders die keuze niet te maken uit loyaliteit aan de vorige schoolleider van De Huismus, iemand bij wie veel ouders zelf als kind nog in de klas hadden gezeten. Het kan zijn dat het niet blijft bij minder aanmeldingen van kleuters: het is mogelijk dat ouders met kinderen in hogere leerjaren van De Huismus ook hun kinderen op De Windepilstaart gaan aanmelden.

De ouders van De Huismus zien de ouders die voor De Windepilstaart kiezen als verraders. Er is veel onrust in het dorp door deze kwestie. Het dorpsleven dreigt ontwricht te raken.

---

## Voor de vertegenwoordiger van de raad van toezicht

U leest het volgende artikel in de lokale krant.

### **Toezichthouder uit zorgen over koers Scholenstichting De Hoogvlieger**

**Civitashoek – In een open brief uit toezichthouder Van der Kooi zijn zorgen omtrent de nieuwe bestuurder van scholenstichting De Hoogvlieger. Van der Kooi, lid van de Raad van Toezicht, licht toe dat hij zich niet kan vinden in de huidige koers van de stichting.**

#### *Concurrentiestrijd*

Stichting de Hoogvlieger is sinds jaar en dag de meest prominente speler als het gaat om het aanbieden van basisonderwijs. Onder de vorig jaar aangestelde bestuurder lijkt het echter de andere kant op te gaan. “Het bestuur mist de boot door de concurrentiestrijd met stichting Atalanta niet aan te gaan, de leerlingenaantallen lopen al geruime tijd terug. We zullen meer leerlingen moeten aantrekken en daarom vol in moeten zetten op concurrentie”, aldus de heer Van der Kooi.

#### *Identiteitsverlies*

De nieuwe bestuurder is hierin weinig daadkrachtig. Er worden gesprekken gevoerd met stichting Atalanta, maar volgens de heer Van der Kooi gaat dit in tegen alles waar de Hoogvlieger voor staat. “Door samenwerking zullen we onze identiteit verliezen, de identiteit waar ouders bewust voor gekozen hebben. Wanneer de huidige koers gevaren blijft worden raad ik ouders aan zich te oriënteren op een bestuur die hun principes wel respecteert”. Op de vraag of de heer Van der Kooi verbonden zal blijven aan de Hoogvlieger kan deze noch bevestigend, noch ontkennend antwoorden.

## Voor de vertegenwoordiger van het college van bestuur

In een kennismakingsgesprek met de directeur-bestuurder van Atalanta kort na uw start als voorzitter van het CvB van De Hoogvlieger heeft u het gehad over de kleine scholen in dorpen waar u beide vertegenwoordigd bent. In dat gesprek kwamen ook de scholen De Koperwiek (van uw bestuur, 125 leerlingen) en De Kleine Vos (van Atalanta, 73 leerlingen) aan de orde. Concrete afspraken zijn niet gemaakt, maar u ging ervan uit dat een eventueel te vormen samenwerkingsschool onder uw bevoegd gezag zou vallen gezien het grotere aantal leerlingen op De Koperwiek. Zo ging het indertijd ook bij sws De Roodborst.

Nu bezoekt de onderwijsinspectie uw school De Koperwiek omdat de eindresultaten drie jaar achtereen te wensen overlaten. De onvoldoende score van groep 8 in 2018 had u niet aan zien komen, de voortekenen leken gunstig. De school krijgt aan het eind van het inspectiebezoek het oordeel ‘onvoldoende’ en u krijgt herstelopdrachten.

U hoorde onlangs van de schoolleider van De Koperwiek dat de directeur-bestuurder van Atalanta bezig is het oordeel ‘goed’ van de inspectie te krijgen voor De Kleine Vos, omdat hij deze school uiteindelijk wil aanmelden voor de titel Excellente School.



---

## Bijlage 2F

Tabel A *Meningen van deelnemers (n=51) over de simulatie*

	Percentage mee eens
Mijn mening telde mee in de besluitvorming	98
Door overleg met alle betrokken partijen krijgen besluiten meer draagvlak	98
Er is tijdens overlegmomenten naar mij geluisterd	96
Doordat alle betrokken partijen hun mening kunnen geven wordt de besluitvorming onnodig vertraagd <sup>15</sup>	6
Door overleg met alle betrokken partijen worden betere besluiten genomen	94
Ik ben tevreden over het functioneren van andere deelnemers in de simulatie	94
Ik ben tevreden over mijn eigen functioneren in de simulatie	90
Hoe de deelnemers van mijn bestuur zich gedroegen lijkt op hoe het in werkelijkheid ook toegaat tijdens overlegsituaties	90
Hoe ik me gedroeg lijkt op hoe ik me in werkelijkheid gedraag tijdens overlegsituaties	88
Ik weet nu beter hoe en waarom beslissingen over beleid t.a.v. krimp worden genomen	60
Ik ben anders gaan denken over beleid t.a.v. krimp	35

---

<sup>15</sup> Gespiegeld item

## Bijlage 3 Items van gebruikte schalen

### Krimpmaatregelen

Heeft u vanwege krimpende leerlingenaantallen sinds oktober 2011 de volgende maatregelen getroffen?

- Sluiten van scholen
- Fusie van scholen binnen uw bestuur
- Vormen van een samenwerkingschool onder uw bestuur
- Vormen van een samenwerkingschool onder ander bestuur
- Overnemen van een school die voorheen onder een eenpitterbestuur viel
- Bestuurlijke fusie

*Antwoordmogelijkheden: ja / nee / onbekend*

### Gegevens verzamelen

Hoe vaak rapporteren uw schoolleiders schriftelijk aan u over de ontwikkeling van leerlingen in de groepen 1 en 2?

- Taalontwikkeling
- Rekenontwikkeling
- Sociaal-emotionele ontwikkeling

Hoe vaak rapporteren uw schoolleiders schriftelijk aan u over de ontwikkeling van leerlingen in de groepen 3 tot en met 8?

- Technisch lezen
- Begrijpend lezen
- Spelling
- Woordenschat
- Rekenen/wiskunde
- Sociaal-emotionele ontwikkeling

Hoe vaak rapporteren uw schoolleiders schriftelijk aan u over het functioneren van de leraren?

*Antwoordmogelijkheden: minder dan één keer per jaar / één keer per jaar / twee keer per jaar / vaker dan twee keer per jaar / niet van toepassing*

---

## Leerlinggegevens evalueren

Ik zet de scores op de eindtoets per school af tegen:

- De inspectienorm voor de scholen in kwestie
- De gemiddelde score die landelijk is behaald
- Normen die we binnen het bestuur gesteld hebben
- Normen ontleend aan de referentieniveaus
- Eerder behaalde scores op de eindtoets

Ik zet de scores op toetsen uit het leerlingvolgsysteem af tegen:

- Normen uit het leerlingvolgsysteem
- Normen die we binnen het bestuur gesteld hebben voor groep 1 en 2
- Normen die we binnen het bestuur gesteld hebben voor groep 3 tot en met 8
- Eerder behaalde scores op de toetsen

Ik zet de scores op het gebied van sociaal-emotionele ontwikkeling per school af tegen:

- De inspectienorm voor groep 8
- Normen uit het leerlingvolgsysteem
- Normen die we binnen het bestuur gesteld hebben voor groep 1 en 2
- Normen die we binnen het bestuur gesteld hebben voor groep 3 tot en met 8

*Antwoordmogelijkheden: ja / nee / niet van toepassing*





---

## **Intern sociaal kapitaal**

De vragen hieronder gaan over de relatie tussen de bestuurder en de raad van toezicht. Dezelfde vragen zijn gesteld over de relatie tussen de bestuurder en de gmr en eveneens over de relatie tussen de bestuurder en de schoolleiders.

De leden van de raad van toezicht/de interne toezichthouders en ik als bestuurder.....

*(Gedeelde visie)*

- Hebben dezelfde ambities en visie voor onze organisatie
- Hebben hetzelfde beeld van waar we als organisatie in onze omgeving voor staan
- Staan voor de doelen van onze organisatie
- Zien elkaar als partner in het bepalen van de koers van de organisatie

*(Uitwisselen van informatie)*

- Gaan open en eerlijk met elkaar om
- Hebben geen verborgen agenda of onderlinge problemen
- Geven en accepteren constructieve kritiek zonder persoonlijk te worden
- Bespreken persoonlijke zaken als die onze verantwoordelijkheden in de organisatie beïnvloeden
- Delen graag informatie met elkaar

*(Onderling vertrouwen)*

- Kunnen op elkaar rekenen
- Voelen ons een team
- Vertrouwen elkaar
- Zijn integer
- Gaan met elkaar om op basis van vertrouwen en respect

*Antwoordmogelijkheden:            niet mee eens / neutraal / mee eens / niet van toepassing*

## Extern sociaal kapitaal

Aan de bestuurders is gevraagd met welke organisaties zij contact onderhouden en hoe zij deze contacten waarderen.

*Antwoordmogelijkheden frequentie: minder dan één keer per jaar / één keer per jaar / vaker dan één keer per jaar / niet van toepassing*

*Antwoordmogelijkheden waardering: positief / neutraal / negatief / niet van toepassing*

### Organisaties uit het onderwijs

- Andere schoolbesturen basisonderwijs, gelijke denominatie
- Andere schoolbesturen basisonderwijs, andere denominatie
- Scholen voortgezet onderwijs, gelijke denominatie
- Scholen voortgezet onderwijs, andere denominatie
- Samenwerkingsverband passend onderwijs

### Lokale organisaties

- Instelling(en) voor kinderopvang
- Instelling(en) voor buitenschoolse opvang
- Veilig thuis
- Jeugdzorg
- Buurtorganisaties uit de omgeving van de school
- Kunst- en cultuurinstellingen
- Organisaties op het gebied van vrije tijd (muziekvereniging, sportvereniging, speeltuinvereniging etc.)
- Vertegenwoordigers van gemeenten
- Vertegenwoordigers van de provincie(s)
- Vertegenwoordigers asielzoekerscentra
- Politie/justitie
- Lokale media

### Landelijke organisaties

- PO-Raad en/of andere besturenorganisatie
- Ouderorganisatie
- Vereniging van toezichthouders in onderwijsinstellingen (VTOI)
- Ambtenaren van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Accountteam leerlingendaling van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

### Externe deskundigen

- Externe adviseurs op het gebied van onderwijskwaliteit
- Externe adviseurs op het gebied van financiën, huisvesting en personeel
- Hogeschool
- Universiteit
- Lowan – Ondersteuning onderwijs nieuwkomers

---

## Bijlage 4 Vragen uit de gespreksleidraad

### Krimp

1. Hoe ziet u krimp: als een probleem of als een gegeven waar uw bestuur beleid op moet maken?
2. Terugkijken naar het verleden (d.w.z. als er al krimpmaatregelen zijn getroffen):
  - a. Hoe vaak heeft u de verschillende maatregelen getroffen?
    - Hoe kwam u tot deze maatregelen? op basis van welke informatie/criteria?
    - Speelden leerlingenprestaties een rol? Op welke manier?
    - Wie waren de belangrijkste partners?
  - b. Was er draagvlak voor de maatregelen binnen uw organisatie? Waarom wel/niet, bij wie wel/niet, wat heeft u gedaan om het draagvlak te optimaliseren?
  - c. Goede voorbeelden:
    - Over welke maatregelen bent u tevreden en waarom?
    - Wat zou u andere besturen aanbevelen op basis van uw ervaringen?
  - d. Valkuilen:
    - Over welke maatregelen bent u achteraf niet tevreden en waarom?
    - Op welke valkuilen wilt u andere besturen wijzen op grond van uw ervaringen?
3. Wat zijn volgens u de belangrijkste consequenties van krimp of krimpmaatregelen:
  - a. Voor leraren? En wat doet u om ervoor te zorgen dat zij die consequenties het hoofd kunnen bieden?
  - b. Voor schoolleiders? En wat doet u om ervoor te zorgen dat zij die consequenties het hoofd kunnen bieden?
  - c. Voor leerlingen? En wat doet u om ervoor te zorgen dat zij die consequenties het hoofd kunnen bieden?
  - d. Voor ouders? En wat doet u om ervoor te zorgen dat zij die consequenties het hoofd kunnen bieden?

### Formatieve evaluatiecyclus

1. Welke informatie t.a.v. leerlingenprestaties mist u momenteel?
2. Hoe ontwikkelen omvang en samenstelling van de leerlingenbevolking zich op uw scholen? Waar positief, waar negatief en waarom? Hangen deze ontwikkelingen samen met prestaties?
3. Maakt u zich op dit moment zorgen over de onderwijskwaliteit op sommige van uw scholen die te maken hebben met krimp?
  - a. Waarom maakt u zich zorgen?
  - b. Wat gaat u het komende schooljaar doen aan de onderwijskwaliteit op deze scholen?
  - c. Als scholen moeten verbeteren, wie bepaalt dan de doelen en wie bepaalt hoe de verbetering moet verlopen? Wie bewaakt het verloop van het verbeterproces en hoe?

- *als de bestuurder zich geen zorgen maakt over scholen met krimp, dan vragen of er andere scholen zijn waar hij/zij zich zorgen over maakt en als dat het geval is, dan de vragen a, b, c voor die scholen stellen*
4. Zijn er op dit moment scholen binnen uw bestuur waar de onderwijskwaliteit naar uw mening goed is, ondanks dat ze te maken hebben met krimp?
    - a. Waarom vindt u dit goede scholen?
    - b. Wat gaat u het komende schooljaar doen ten aanzien van deze scholen?
  5. Zijn er op dit moment scholen binnen uw bestuur die te maken hebben met krimp en waar de onderwijskwaliteit naar uw mening gemiddeld is, maar waar het wel beter zou kunnen?
    - a. Waarom vindt u dit gemiddelde scholen?
    - b. Wat gaat u het komende schooljaar doen ten aanzien van deze scholen?
  6. Hoe groot (of klein) acht u uw eigen invloed op de onderwijskwaliteit van uw scholen?
  7. Hoe vaak bezoekt u uw scholen? Wat is de functie en inhoud van die bezoeken?

### **Sociaal kapitaal**

1. Welke groepen of personen heeft u zelf het meest nodig om uw doelen voor de organisatie te kunnen bereiken? Intern/extern
2. Welke groepen of personen hebben u het meest nodig om hun werk goed te kunnen doen? Intern/extern
3. Aan welke groepen of personen heeft u zelf het meest voor uw eigen ontwikkeling als bestuurder? Intern/extern

### **Vragen die tijdens de nameting zijn gesteld aan interventiegroep A (informatie leerwinst)**

1. Wat heeft u gedaan met de informatie uit de leerwinstoverzichten:
  - a. Gegevens leerwinst individuele scholen wel of niet gedeeld met individuele scholen; indien wel, wat voor gesprekken zijn er dan over gevoerd; indien niet: waarom niet?
  - b. Gegevens leerwinst alle scholen wel of niet gedeeld met alle individuele scholen; indien wel: wat voor gesprekken zijn er over gevoerd? Indien niet: waarom niet?
2. Leiden de leerwinstoverzichten uit uw bestuursrapport tot veranderingen in uw beslissingen rond krimp? Waarom wel/niet?
3. Leiden de leerwinstoverzichten uit uw bestuursrapport tot veranderingen in het proces naar beslissingen rond krimp? Waarom wel/niet?
4. Is de informatie uit het bestuursrapport (de leerwinstoverzichten) afwijkend van uw eigen perceptie van de scholen? Waarom wel/niet?

---

### **Vragen die tijdens de nameting zijn gesteld aan interventiegroep B (simulatie)**

1. Hoe kijkt u terug op de beleidssimulatie? Wat is u het meeste bijgebleven?
2. Heeft u uw ervaringen in de simulatie met anderen in uw organisatie gedeeld? Zo ja, met wie en hoe? Zo nee, waarom niet?
3. Heeft u uw ervaringen in de simulatie met mensen van buiten uw organisatie gedeeld? Zo ja, met wie en hoe? Zo nee, waarom niet?
4. Leidt de deelname van uw bestuur aan de beleidssimulatie tot veranderingen in uw beslissingen rond krimp? Waarom wel/niet?
5. Leidt de deelname van uw bestuur aan de beleidssimulatie tot veranderingen in het proces naar beslissingen rond krimp? Waarom wel/niet?
6. Heeft uw deelname aan de beleidssimulatie geleid tot veranderingen in het overleg met interne belanghebbenden in uw organisatie (raad van toezicht, gmr, schoolleiders)? Zo ja, welke veranderingen en waarom?

## Bijlage 5 Resultaten latente klassenanalyse

Nagegaan is of het bestuurlijk vermogen van besturen getypeerd kan worden op basis van hun scores op de fasen uit de formatieve evaluatiecyclus en het intern en extern kapitaal. In totaal zijn acht schaalscores per bestuur in de latente klassenanalyse betrokken. We hebben deze aspecten vergeleken van de modellen met een twee, drie en vier clusteroplossing.

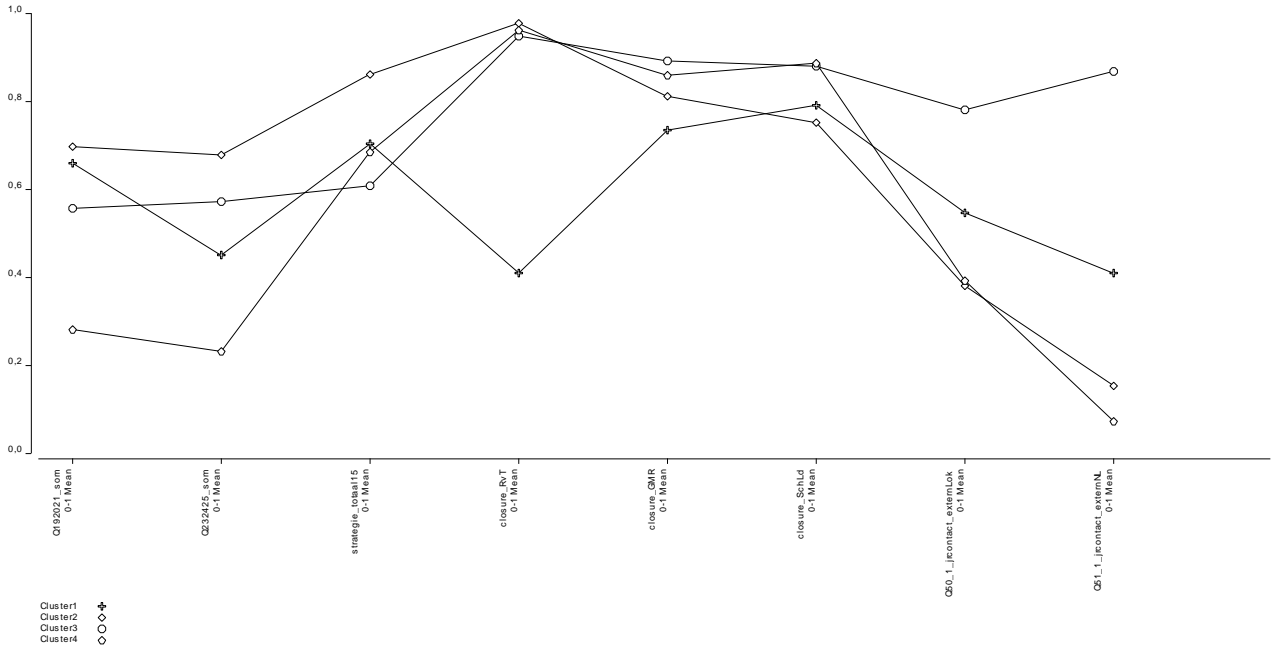
De keuze voor de beste oplossing bij een latente klassenanalyse is gebaseerd op de algemene fit van het model, de classificatiefout, de interpreteerbaarheid en de spaarzaamheid (Collins & Lanza, 2010). Een maat voor de algemene fit van het model is het Bayesian Information Criterion (BIC). Een lagere waarde voor de BIC wijst op een betere passing van het model bij de data. De classificatiefout geeft aan voor welk percentage van de besturen de toewijzing aan een bepaald cluster onzeker is. Een hoger percentage duidt dan ook op een slechtere oplossing. Een maat voor de classificatie-zekerheid is de entropie  $R^2$ . Naarmate de entropie  $R^2$  hoger is, is de spreiding van de clusters beter; de groepen van besturen verschillen dan onderling meer van elkaar. De vuistregel voor de acceptabele waarde van de entropie  $R^2$  is minimaal .80.

Op basis van de algemene fit zijn de modellen met drie en vier clusters beter dan het model met twee clusters (Tabel A). Beide modellen hebben een acceptabele classificatiefout (<5%) en een goede entropie  $R^2$  (>0.80).

Tabel A Overzicht van de fit van de modellen bij de latente klassenanalyse

Model	BIC(LL)	Classificatie- fout	Entropie $R^2$
2 clusters	1367,76	0,073	0,719
3 clusters	1374,13	0,027	0,894
4 clusters	1389,37	0,030	0,931

De bijdrage van afzonderlijke indicatoren aan de clustering is voor de modellen met drie en vier clusters getoetst met de Wald-statistic bij een  $\alpha = .05$ . Het model met vier clusters bevat drie indicatoren die een significante bijdrage leveren (leerlinggegevens evalueren, contact met lokale organisaties, contact met landelijke organisaties), het model met drie clusters één (contact met lokale organisaties). Vergelijking van de modellen op interpreteerbaarheid wijst verder uit dat het model met vier clusters het best te interpreteren is. Om die redenen kiezen we voor het model van vier clusters en concluderen we dat in het bestuurlijk vermogen van besturen vier verschillende typen te onderscheiden zijn (Figuur A).



Figuur A Vier typen bestuurlijk vermogen