

BESTUURLIJK VERMOGEN IN HET PRIMAIR ONDERWIJS

MENSEN VERBINDEN EN INHOUDELIJK OP EEN LIJN KRIJGEN
OM ADEQUAAT TE STUREN OP ONDERWIJSKWALITEIT

Prof.dr. Edith Hooge¹
Selma Janssen, MSc¹
Karin van Look, MSc²
Dr. Nienke Moolenaar²
Prof.dr. Peter Sleegers³

¹ Tilburg University, TIAS School for Business and Society

² Universiteit Utrecht, Departement Educatie

³ Universiteit Twente, Vakgroep Onderwijskunde

m.m.v. Sietske Hendriks MSc, BMC Advies

Naar verwijzen als:

Hooge, E.H., Janssen, S.K., Look, van K., 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: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.

Rapport Bestuurlijk Vermogen in het Primair Onderwijs
Deelproject #2
Programmalijn 'Ongemak van autonomie:
sturen van onderwijskwaliteit in het primair onderwijs'.
Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (BOPO)
Sectorontwikkeling en Autonomie

December 2015

Inhoudsopgave

Voorwoord

1	Introductie	1
2	Bestuurlijk vermogen	3
2.1	Wordt autonomie benut?	3
2.2	Bestuurlijk vermogen	6
2.3	Capaciteiten om adequaat te sturen op onderwijskwaliteit	10
2.4	Sociaal kapitaal	14
2.5	Bestuurlijk handelen	17
2.6	Onderzoeksvragen, operationalisaties en onderzoeksschema	19
3	Onderzoeksontwerp en methoden	25
3.1	Survey-onderzoek	26
3.2	Vergelijkende gevalstudie	35
4	Sociaal kapitaal bij sturen van onderwijskwaliteit	39
4.1	Algemeen beeld van sociaal kapitaal	39
4.2	Kwalitatieve beschrijving van sociaal kapitaal	40
4.3	Sociaal kapitaal van eenpitters	46
4.4	Samenvatting	54
5	Bestuurlijk handelen bij sturen van onderwijskwaliteit	57
5.1	Algemeen beeld van bestuurlijk handelen	57
5.2	Bestuurlijk handelen bij eenpitters	58
5.3	Kwalitatieve beschrijving van sturen, sturen van onderwijskwaliteit en bestuurlijk handelen in onderwijsorganisaties po	59
5.4	Externe relaties van het bestuur	67
5.5	Samenvatting	71
6	Bestuurlijk handelen en sociaal kapitaal bij sturen van onderwijskwaliteit	75
6.1	Algemeen beeld van bestuurlijk handelen voor sociaal kapitaal	75
6.2	Kwalitatieve analyse van bestuurlijk handelen en sociaal kapitaal	85
6.3	Samenvatting	88
7	De relaties tussen sociaal kapitaal en onderwijskwaliteit	93
8	Bestuurlijk handelen en sociaal kapitaal bij sturen van onderwijskwaliteit: conclusies en discussie	95
8.1	Conclusies	96
8.2	Discussie	99

Literatuur

Bijlagen

Voorwoord

Dit rapport gaat over bestuurlijk vermogen van onderwijsorganisaties in het primair onderwijs. Het doet verslag van de resultaten van deelonderzoek #2 van de studie 'Ongemak van autonomie: sturen van onderwijskwaliteit in het primair onderwijs'. Deze studie wordt uitgevoerd binnen de programmaliijn Sectorontwikkeling en autonomie van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek en wordt gefinancierd door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).

De andere deelonderzoeken van de studie 'Ongemak van autonomie' gaan over 'Systeemvermogen' (#1) en 'Professioneel vermogen' (#3). Over deze onderzoeken, die zijn uitgevoerd door respectievelijk de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en de Universiteit van Utrecht/USBO, zijn afzonderlijke rapporten uitgebracht. Een vierde rapport integreert de resultaten en conclusies van de drie deelonderzoeken.

Dit rapport 'Bestuurlijk vermogen in het primair onderwijs' gaat over het bestuurlijk vermogen van onderwijsorganisaties en de rol daarvan voor de kwaliteit van onderwijs. Met als uitgangspunt het overkoepelende concept bestuurlijk vermogen dat verwijst naar het brede palet van factoren en elementen van (be)sturen, is bestuurlijk vermogen in dit onderzoek toegespitst op sturen van onderwijskwaliteit. Op basis van sociaal kapitaaltheorie worden met behulp van een survey en een vergelijkende gevalstudie bestuurlijk handelen en sociaal kapitaal, en hun onderlinge samenhang, bij sturen van onderwijskwaliteit in onderwijsorganisaties primair onderwijs onderzocht. Ook wordt nagegaan of de structuur en de mate van sociaal kapitaal samenhangt met onderwijskwaliteit.

Dit onderzoek biedt aanknopingspunten voor de praktijk van onderwijsbestuurders: hun bestuurlijk handelen doet ertoe. Vooral door ondersteunen, kunnen zij schooldirecteuren en bestuurlijke stafleden verbinden en inhoudelijk op een lijn krijgen, om sturen van onderwijskwaliteit in de organisatie daadwerkelijk te laten doorwerken tot 'in het klaslokaal'.

De resultaten, inzichten en conclusies van dit onderzoek zijn, en worden, gedeeld in de vorm van informatie- en reflectiebijeenkomsten, masterclasses, webinars en lezingen. Deze bijeenkomsten zijn bedoeld voor iedereen die betrokken is bij bestuurlijk vermogen in het primair onderwijs. Ook zijn, en worden, de opbrengsten in papers en artikelen voor een breder academisch en praktijkpubliek toegankelijk gemaakt en gedeeld via digitale platforms en sociale media.

Edith Hooge,
Tilburg, december 2015

1 **Introductie**

Dit rapport vormt de neerslag van de resultaten van een combinatie van survey-onderzoek, sociale netwerkanalyse en een vergelijkende gevalstudie naar sturen van onderwijskwaliteit in onderwijsorganisaties in het primair onderwijs en sociaal kapitaal. In dit onderzoek zijn zowel grotere schoolbesturen onderzocht (meerpitters), als schoolbesturen met één school onder hun hoede (eenpitters).

Net zoals in de deelprojecten 1 en 3 van de studie 'Ongemak van autonomie' staat het concept 'vermogen' centraal in dit onderzoek. Het gaat hier echter niet om het vermogen van een systeem of een stelsel, zoals systeem vermogen in deelproject #1, noch om het vermogen van individuen, zoals professioneel vermogen van leraren in deelproject #3. Dit rapport gaat over bestuurlijk vermogen als de capaciteiten van besturen van onderwijsorganisaties om adequaat te sturen op de onderwijskwaliteit van scholen. Het onderzoek levert een bijdrage aan de weinige systematische empirische informatie over bestuurlijk vermogen van onderwijsorganisaties in het Nederlandse primair onderwijs die tot nu toe beschikbaar is.

Dit onderzoek is gericht op een belangrijk aspect van sturen van onderwijskwaliteit namelijk het 'uitlijnen en verbinden van mensen en inhoudelijke focus en doelen' (*people and policy alignment*). We vatten de groep van diegenen die sturen, meesturen en/of direct betrokken zijn bij sturing en beleidsvorming - namelijk bestuurders, bestuurlijke stafmedewerkers en schooldirecteuren - op als een bestuurlijke gemeenschap. (Onderzoeks)literatuur wijst uit dat hun onderlinge interacties en interacties, van invloed zijn op of, hoe, en in hoeverre, de inhoudelijke focus en de doelen van sturing en beleid hun weg vinden naar teams van leraren en onderwijsprofessionals in scholen en zo uiteindelijk van betekenis zijn voor (de kwaliteit van) onderwijs.

In dit onderzoek wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de bestuurlijke gemeenschap in een onderwijsorganisatie de verbindende schakel vormt tussen sturing en beleid en onderwijspraktijk. De vraag naar *people and policy alignment* binnen de bestuurlijke gemeenschap benaderen we met behulp van sociaal kapitaal theorie. Onderzocht wordt hoe het bestuurlijk handelen van bestuurders van invloed is op de structuur en de mate van het sociaal kapitaal van de bestuurlijke gemeenschap. Vervolgens wordt nagegaan wat de invloed van sociaal kapitaal is op de onderwijskwaliteit van scholen. We veronderstellen dat in onderwijsorganisaties met veel sociaal kapitaal, het sturen van onderwijskwaliteit meer en beter doorwerkt tot in de onderwijspraktijk op scholen en van invloed is op de

onderwijskwaliteit, dan in onderwijsorganisaties waar het sociaal kapitaal minder sterk ontwikkeld is.

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk twee wordt op basis van theoretische inzichten en resultaten uit eerder onderzoek ingegaan op de begrippen bestuurlijk vermogen, sturen van onderwijskwaliteit, sociaal kapitaal en bestuurlijk handelen in onderwijsorganisaties. Het hoofdstuk besluit met onderzoeksvragen, operationalisaties en een onderzoeksschema als basis voor het onderzoek. In hoofdstuk drie vervolgens worden het onderzoeksontwerp en de onderzoeksmethoden beschreven en verantwoord. In de hoofdstukken vier, vijf en zes komen sociaal kapitaal en bestuurlijk handelen bij sturen van onderwijskwaliteit aan de orde, afzonderlijk en in samenhang. Dit gebeurt door integratie van de bevindingen van het survey-onderzoek met diepgaande analyses uit de vergelijkende gevalstudie. Er wordt apart aandacht besteed aan de situatie van eenpitters. Hoofdstuk zeven adresseert de relatie tussen sociaal kapitaal en onderwijskwaliteit. Dit rapport besluit met discussie en conclusies in hoofdstuk acht.

2 Bestuurlijk vermogen

In het toenemend besef dat er bij onderwijs veel belangen spelen en er veel geld mee gemoeid is, heeft het in veel landen een hoge plek op de politiek-maatschappelijke agenda veroverd. Niet alleen in Nederland, maar wereldwijd, wordt aan onderwijs meer belang gehecht dan ooit. Onderwijs komt steeds prominenter in beeld als een belangrijke factor bij sociaal-economische ontwikkeling. De verwachtingen én de eisen zijn hoog en in hun pluriformiteit soms ook onderling tegenstrijdig: onderwijs wordt gezien als een belangrijke bouwsteen voor de (kennis)economie, een florerende arbeidsmarkt, een stevige concurrentiepositie, sociale cohesie en welzijn, innovatiecapaciteit en voor bevordering van democratie en westerse waarden. Daartoe moet onderwijs van excellente kwaliteit zijn, breed toegankelijk en toegesneden op het individu. Omdat er veel op het spel staat en de investeringen groot zijn, wordt het onderwijsbeleid en -bestuur en de effectiviteit ervan kritisch in het oog gehouden. Is het onderwijsbeleid succesvol? Werkt het? Is onderwijsbestuur effectief? Dragen beleid en bestuur bij aan kwalitatief goed onderwijs? Hebben onderwijsorganisatie voldoende bestuurlijk vermogen om adequaat te sturen op onderwijskwaliteit?

2.1 Wordt autonomie benut?

De eisen en verwachtingen vanuit de politiek, overheid en samenleving ten aanzien van onderwijs zijn dus indringender en pluriformer geworden, maar tegelijkertijd is de overheid niet meer in de positie om het onderwijs direct te kunnen aansturen. In Nederland heeft het beleid van deregulering en autonomievergroting, herordening en schaalvergroting, decentralisatie, privatisering, outputsturing, budgetbekostiging, en de introductie van elementen van (quasi-)marktwerking in het van oudsher corporatistische opgebouwde onderwijsbestel geleid tot een pluriform, polycentrisch en gelaagd onderwijssysteem (Bronneman, 2011; Frissen, et al., 2015; Hooge & Steen, 2007; Hooge, 1998; Waslander, 2010). Deze bredere, internationale, ontwikkeling wordt ook wel aangeduid als een ontwikkeling van overheidssturing naar 'governance': een wijze van sturing waarin de macht is verdeeld en gespreid over meerdere actoren en de besturing van onderwijsorganisaties een gezamenlijke activiteit van meerdere interne en externe partijen en actoren is (Moore & Hartley, 2008; Kooiman, 2003; Pierre & Peters, 2005).

In het polycentrische systeem van onderwijsbestuur en –beleid nemen schoolbesturen een centrale plaats in. Zij beschikken over relatief veel autonomie om de doeleinden van de onderwijsorganisatie te bepalen en strategie te vormen. Zij vormen het knooppunt tussen de verwachtingen en druk die uitgaat van de externe (bestuurlijke) omgeving en de interne

strategie en sturing. Het zijn dan ook de schoolbesturen die primair verantwoordelijk worden gehouden voor aantoonbare onderwijskwaliteit en voor optimale ontwikkeling en prestaties van alle leerlingen op de scholen die zij onder hun hoede hebben. Zij worden hierop aangesproken en afgerekend, op een manier, en met een intensiteit, die circa twintig jaar geleden nauwelijks denkbaar was.

Dat schoolbesturen een relatief grote mate van autonomie hebben is van oudsher een gegeven in het Nederlandse onderwijsstelsel. In de loop der tijd heeft deze autonomie verschillende gedaanteverwisselingen ondergaan, mede doordat autonomie voor schoolbesturen niet altijd uitpakt zoals bedoeld of verwacht (Bronneman, 2011; Hooge, 1998). Zo kan juist door autonomievergroting de sturingsmogelijkheid van de overheid toenemen omdat door minder, of helderder, regelgeving het sturingsproces en de effecten ervan beter zichtbaar, en daardoor beter uitvoerbaar, worden (Hooge, 1998; Kooiman, 2003).

Autonomievergroting betekent niet zonder meer dat de overheid terugtreedt ten gunste van beleidsruimte voor onderwijsorganisaties. Dit wordt duidelijk als de meervoudigheid van autonomie wordt onderkend: autonomievergroting kan betrekking hebben op verschillende beleids- of organisatieaspecten (zie tabel 1). De overheid kan de autonomie van onderwijsorganisaties vergroten op bepaalde beleidsterreinen en –domeinen en tegelijkertijd de sturing op andere gebieden en terreinen intensiveren, zodat het netto effect van de overheidssturing gelijk blijft of zelfs toeneemt.

Tabel 1: Indeling beleidsgebieden en –domeinen van autonomie. Bron: Hooge, 1998, p. 68, aangepast op de actualiteit.

Beleidsgebieden	Beleidsdomeinen
I Omgevingsgericht	1. Omgevingsgericht Verwerven van inkomsten, aanboren van (immateriële) hulpbronnen, werven van (specifieke groepen van) leerlingen/studenten.
II Organisatorisch	2. Budgettair Besteding van verkregen middelen, financiële planning en controle, financiële administratie, huisvesting en infrastructuur. 3. Bestuurlijk-organisatorisch Inrichting governance-structuur, klachten- en klokkenluidersregeling, uitoefening intern toezicht, besturing en verantwoording, vormgeving medezeggenschap. 4. Arbeidsvoorwaardelijk HRM-beleid: op rechtspositioneel gebied, inzake werving en selectie, en inzake scholing en professionalisering.
III Operationeel	5. Onderwijsproces Procesgang van de pedagogische, didactische en onderwijsleerprocessen. 6. Onderwijsopbrengst Pedagogische en onderwijskundige tussen- en einddoelen, leer- en ontwikkelopbrengsten.

Ook kan autonomievergroting inhouden dat de overheid weliswaar terugtreedt, maar dat de beleidsruimte wordt gegund aan, of wordt 'ingenomen', door actoren in het zogenaamde bestuurlijk middenveld in plaats van onderwijsorganisaties (Hooge, 1998). Organisaties uit het bestuurlijk middenveld zijn bijvoorbeeld werkgevers- en werknemersorganisaties, ondersteunings- en begeleidingsorganisaties, proces, project- en programmaorganisaties of bovenbestuurlijke samenwerkingsverbanden.

Voor het primair onderwijs (po) geldt dat de grondwettelijke vrijheid van onderwijs en de autonomie van schoolbesturen formeel in stand is gebleven, maar dat de autonomie op operationeel gebied (onderwijsprocessen, onderwijsopbrengsten) de afgelopen decennia feitelijk is begrensd (Bronneman, 2011, Waslander, 2010). Daarbij is het niet zozeer de overheid, maar zijn het de actoren in het bestuurlijk middenveld die deze autonomie van onderwijsorganisaties begrenzen door middel van beleidsvorming, beleidsuitvoering en zelfregulering. Recent is de onderwijsinhoudelijke autonomie van schoolbesturen ponog verder teruggedrongen door de wettelijke verankering van de minimum leerresultaten en de uitwerking van 'aspecten van kwaliteit' door de onderwijsinspectie in toezichtkaders (Waslander, 2010). De autonomie van onderwijsorganisaties op omgevingsgerichte en organisatorische beleidsgebieden daarentegen is in het primair onderwijs de afgelopen dertig jaar gestaag toegenomen (Hooge, 2013; 1998), met als sluitstuk in 2006 de invoering van zogenaamde lumpsum bekostiging.

Autonomie voor onderwijsorganisaties, al dan niet op specifieke beleidsterreinen en – domeinen, veronderstelt dat er in onderwijsorganisaties voldoende bestuurlijk vermogen is om de autonomie te benutten voor het realiseren van optimale onderwijskwaliteit. Dit vormt de achtergrond voor de vraag die de afgelopen jaren zowel in de wereld van het beleid en de politiek als in de wereld van (onderwijs)onderzoek steeds indringender wordt gesteld, namelijk: Beschikken onderwijsorganisaties poover voldoende bestuurlijk vermogen om hun autonomie te kunnen dragen en ten volle te benutten om optimale onderwijskwaliteit te realiseren?

Onderzoeksliteratuur bevestigt het belang van de aanwezigheid van zogenaamd bestuurlijk vermogen als voorwaarde het benutten van autonomie en het realiseren van onderwijskwaliteit (Burch & Spillane, 2004; Fullan & Levin, 2009; Harris, 2012; Hargreaves et al., 2011; Honig, 2003, 2006). Maar er is nog weinig systematische empirische informatie beschikbaar over het bestuurlijk vermogen van onderwijsorganisaties in het Nederlands po en de rol daarvan voor de kwaliteit van het onderwijs. Dat is hier onderwerp van onderzoek.

2.2 Bestuurlijk vermogen

Het concept bestuurlijk vermogen van een organisatie komt in de literatuur naar voren als een paraplu-begrip: het wordt beschreven als een verzameling van kenmerken en factoren die voorwaardelijk worden geacht voor het effectief besturen van een organisatie, of, minder sterk geformuleerd, die bevorderen dat het sturen zo goed mogelijk 'doorwerkt' in de organisatie, wordt uitgevoerd zoals beoogd en de gewenste effecten sorteert.

In de bestuurs- en beleidswetenschappen worden de concepten bestuurlijk of beleidsvoerend vermogen (policy capacity) bijvoorbeeld toegepast in onderzoek naar het functioneren van het (openbaar) bestuur (zie Painter & Pierre, 2005). Nelissen, Goverde & Van Gestel definiëren bestuurlijk vermogen als "de mate waarin de nieuwe vormen van besturen succesvol zijn in het tegengaan c.q. oplossen van maatschappelijke en bestuurlijke problemen" (Nelissen, et al., 2000, p. 22). Denis en zijn collega's definiëren policy capacity in hun onderzoek naar het belang ervan voor hervormingen in de gezondheidszorg als: "the capacity of government and other public actors to plan, develop, implement, and evaluate purposeful solutions to collective problems (Denis, et al., in druk, p. 7).

In de onderwijswetenschappen wordt het concept 'vermogen' gebruikt bij onderzoek naar beleids-, bestuurs- en organisatievraagstukken. In de (onderzoeks)literatuur over het besturen van, en sturen in, *onderwijssystemen* worden verschillende kenmerken en factoren van beleidsvoerend of bestuurlijk vermogen geïdentificeerd (Harris, 2012; Hargreaves et al., 2011; Fullan & Levin, 2009).

Hier richten we ons op het bestuurlijk vermogen van *onderwijsorganisaties*. Er is onderzoek voorhanden naar 'beleidsvoerend vermogen' (policy making capacity) van individuele scholen: het vermogen om beleid te ontwikkelen, uit te voeren en te evalueren. Als belangrijke kenmerken en factoren van beleidsvoerend vermogen worden aangemerkt (Burch & Spillane, 2004; Fullan & Levin, 2009; Karstanje et al., 2008; Van Petegem et al., 2006; Slegers, 1991; Vanhoof et al., 2009; Verbiest, 2005):

- Gezamenlijke focus of visie;
- Samenhang in, en afstemming van, beleid en sturing;
- Samenwerking en betrokkenheid binnen en tussen verschillende organisatiesniveaus en -afdelingen;
- Collectieve verantwoordelijkheid.

Minder onderzoek is beschikbaar waarbij bestuurlijk vermogen is geconceptualiseerd op het bestuurlijke, dus bovenschoolse, niveau in de onderwijsorganisatie, in plaats van op schoolniveau. Bestuurlijk vermogen gelegen op het bestuurlijke, bovenschoolse niveau van de

onderwijsorganisatie verwijst naar factoren en kenmerken van bestuurlijke processen en bestuurlijk handelen in brede zin.

(Be)sturen kent vele dimensies en aspecten en kan vanuit verschillende perspectieven bestudeerd worden (Hooge, 2013). In de literatuur wordt (be)sturen bestudeerd onder de noemers strategievorming, strategische besluitvorming en strategisch management (Keuning & Eppink, 1996; Mouwen, 2011; Whittington, 2001), als beleidsvoering en –implementatie (policy implementation) (Hooge, 1998; Honig, 2006; Karstanje et al., 2008; Slegers, 1991) of als governance van organisaties (Cornforth, 2014; Gnan et al., 2013; Kooiman, 2003).

Wanneer we (be)sturen van organisaties benaderen vanuit systeemtheoretisch perspectief, dan komt de wisselwerking tussen individuele en collectieve opvattingen en gedrag op verschillende organisatieniveaus voor het voetlicht (Coleman, 1990; De Leeuw, 1982; Katz & Kahn, 1966; Kooiman, 2003). Denhardt & Denhardt beschrijven deze wisselwerking bij hun definitie van overheidssturing als ‘moving society in one direction or another, not by controlling rather by agenda-setting, bringing together different layers in society, negotiating and facilitating’ (2000, p. 5). Als we deze beschrijving van overheidssturing vertalen naar het sturen van de ‘micro society’ van een onderwijsorganisatie, dan geeft dit een voor dit onderzoek vruchtbaar perspectief op het sturen in onderwijsorganisaties:

“Het in een richting sturen van de gemeenschap van de onderwijsorganisatie door focus te bepalen met behulp van doelen, door samenhang en afstemming aan te brengen tussen de verschillende niveaus van de organisatie, en door te onderhandelen, te faciliteren en toe te rusten”.

De omgeving van een organisatie speelt ook een belangrijke rol bij (be)sturen. Vanuit systeemtheoretisch perspectief bezien, is het afstemmen van de omgeving op de organisatie en vice versa een belangrijke conditie voor adequaat bestuur. Door relaties aan te knopen met partijen in de omgeving, kunnen onderwijsorganisaties invloed uitoefenen op die omgeving om (toegang tot) hulpbronnen zoals menskracht, geld, informatie, kennis, macht, en (sociale) infrastructuur te verkrijgen (*resource dependency* theorie: Pfeffer & Salancik, 2003 [1978]) en/of om legitimiteit te verkrijgen ((neo-)institutionele theorie: DiMaggio & Powell, 1991; Scott, 1995). Hulpbronnen en/of legitimiteit zijn cruciaal voor het voortbestaan van organisaties.

Echter, de externe omgeving is meervoudig en kent veel partijen en aspecten, en de invloed die ervan uitgaat is niet altijd eenduidig. De elkaar versterkende of juist conflicterende eisen en verwachtingen van de omgeving zijn vaak moeilijk voorspelbaar en grijpbaar, en vormen meestal geen coherent geheel. Dit is de reden dat het aanbrengen van samenhang in dit krachtenveld in de omgeving als een belangrijke opgave voor bestuurders wordt gezien (Mouwen, 2011).

Voor het omgaan met de druk, steun en opgaven die vanuit de omgeving op een organisatie afkomen, heeft Oliver (1991) op basis van empirisch onderzoek onder organisaties vijf typen strategieën geïdentificeerd:

1. Aanvaarden: berusten, er een gewoonte van maken, eraan voldoen;
2. Compromis zoeken: wegen, afwegen, tegemoet komen aan, verzoenen met, onderhandelen;
3. Vermijden: verhullen, bufferen, ontwijken;
4. Trotseren: negeren, betwisten, aanvallen;
5. Beïnvloeden: co-opteren, controleren, domineren, invloed uitoefenen.

Honig en Hatch (2004) hebben de strategieën van school districts in de Verenigde Staten om met de omgeving om te gaan onderzocht, specifiek in relatie tot het besturen van de onderwijsorganisatie. Zij onderscheiden 'verbinden' (bridgen: vergelijkbaar met de eerste twee en de vijfde strategieën van Oliver, zie hierboven) en 'afschermen' (bufferen: vergelijkbaar met de derde en vierde strategie van Oliver, zie hierboven) als 'coping' strategieën van bestuurders om de externe omgeving af te tasten, deze te vereenvoudigen en er zodanig mee om te gaan dat de eigen koers en doelrealisatie, zoals het sturen van onderwijskwaliteit, van de onderwijsorganisatie wordt versterkt.

Kortom, het besturen van, en sturen in, onderwijsorganisaties, is een integrale onderneming en betreft het sturen van de omgeving in samenhang met het sturen in de organisatie: sturen van onderwijs, van personeel, van financiën, van de administratieve organisatie, van gebouwen en infrastructuur enzovoort. De volgende factoren en elementen van (be)sturen kunnen worden onderscheiden (Commissie Meurs, 2013; Hooge, 2013; Lange, 2014):

Strategisch positioneren van de organisatie

- Zicht hebben op, en benutten van, mogelijkheden en kansen binnen en buiten de onderwijsorganisatie;
- zicht hebben op, en weren of dempen, van bedreigingen en hindernissen binnen en buiten de onderwijsorganisatie;
- bewust doelgerichte relaties met interne en externe belanghebbenden onderhouden;
- zicht hebben op de specifieke opgave van de organisatie: de doelrealisatie en waardecreatie die nodig is / waar behoefte aan is vanuit de eigen specifieke context. Deze opgave wordt bepaald door interne en externe kenmerken van de onderwijsorganisatie en van het voedingsgebied;
- verantwoordelijkheid nemen voor de specifieke opgave en bereid zijn aangesproken te worden op de realisatie ervan;
- in antwoord op de 'externe opgave' de ambitie, einddoelen en strategie bepalen op het niveau van de onderwijsorganisatie als geheel en vertalen naar het niveau van (afdelingen binnen de) scholen;

Sturen van de onderwijskwaliteit

- Een expliciete visie op, en definitie van, onderwijskwaliteit hanteren;
- zicht hebben op de kwaliteit van het onderwijs en op de leerprestaties, ontwikkeling en vorming van leerlingen;
- zich bemoeien met onderwijsinhoudelijke zaken door het gesprek hierover te voeren, door onderwijskundige leiderschap uit te oefenen en door te interveniëren.

Sturen van HRM beleid en werkgeverschap

- Medewerkers inzetten voor doelbereiking organisatie;
- professionalisering en ontwikkeling medewerkers ten behoeve van doelbereiking organisatie waarborgen;
- invloed en zeggenschap van medewerkers bij bestuur, beleid en organisatie waarborgen;
- goed werkgeverschap waarborgen.

Sturen van financieel beleid en de bedrijfsvoering

- totale vermogen/kapitaal inzetten voor doelbereiking organisatie;
- middelen doeltreffend, doelmatig en rechtmatig inzetten voor doelbereiking organisatie;
- administratieve organisatie op orde.

Ethisch verantwoord besturen

- voorbeeldgedrag tonen;
- professioneel en ethisch verantwoord handelen;
- betrokkenheid bij, en contact met, de mensen die het onderwijs 'maken' en 'ontvangen';
- financieel beleid, bedrijfsvoering en omgaan met wet- en regelgeving zodanig dat het passend en wenselijk is gezien het publieke karakter van de organisatie

In dit onderzoek hanteren we bestuurlijk vermogen als een overkoepelend begrip dat verwijst naar het brede palet van factoren en elementen van (be)sturen. Sturen van onderwijskwaliteit staat centraal in de overstijgende studie 'Ongemak van autonomie: sturen van onderwijskwaliteit in het primair onderwijs' waar dit onderzoek deel van uitmaakt. In lijn met dit centrale thema van de overstijgende studie, spitsen we het concept bestuurlijk vermogen toe op sturen van onderwijskwaliteit, door het als volgt te definiëren.

Tabel 2: Definitie van bestuurlijk vermogen in dit onderzoek

De capaciteiten van besturen van onderwijsorganisaties om adequaat te sturen op de onderwijskwaliteit van scholen. Voor deze capaciteiten zijn drie kenmerken van belang:

- 1) Doelen stellen gericht op het realiseren van onderwijskwaliteit (bestuurlijk handelen);
- 2) Intervenieren (bestuurlijk handelen);
- 3) Interne en externe actoren verbinden met het doel te komen tot een hechte bestuurlijke gemeenschap (sociaal kapitaal).

In de volgende paragrafen worden de begrippen van deze definitie en hun onderlinge relaties theoretisch nader uitgewerkt.

2.3 Capaciteiten om adequaat te sturen op onderwijskwaliteit

Valt onderwijskwaliteit te sturen? Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw komt het onderzoek naar invloed van het besturen van, en sturen in, onderwijsorganisaties op de kwaliteit van onderwijs op gang, zowel internationaal (Revell, 2011; Saatcioglu, et al., 2011; Plough, 2011; Roberts & Sampson, 2011; Delagardelle, 2008; Alsbury, 2008; French, et al., 2008; Wylie, 2007; Ranson, 2008; Land, 2002) als nationaal (Hooge & Honingh, 2014; Hofman et al., 2012; Claassen et al., 2008; Hofman, 1993).

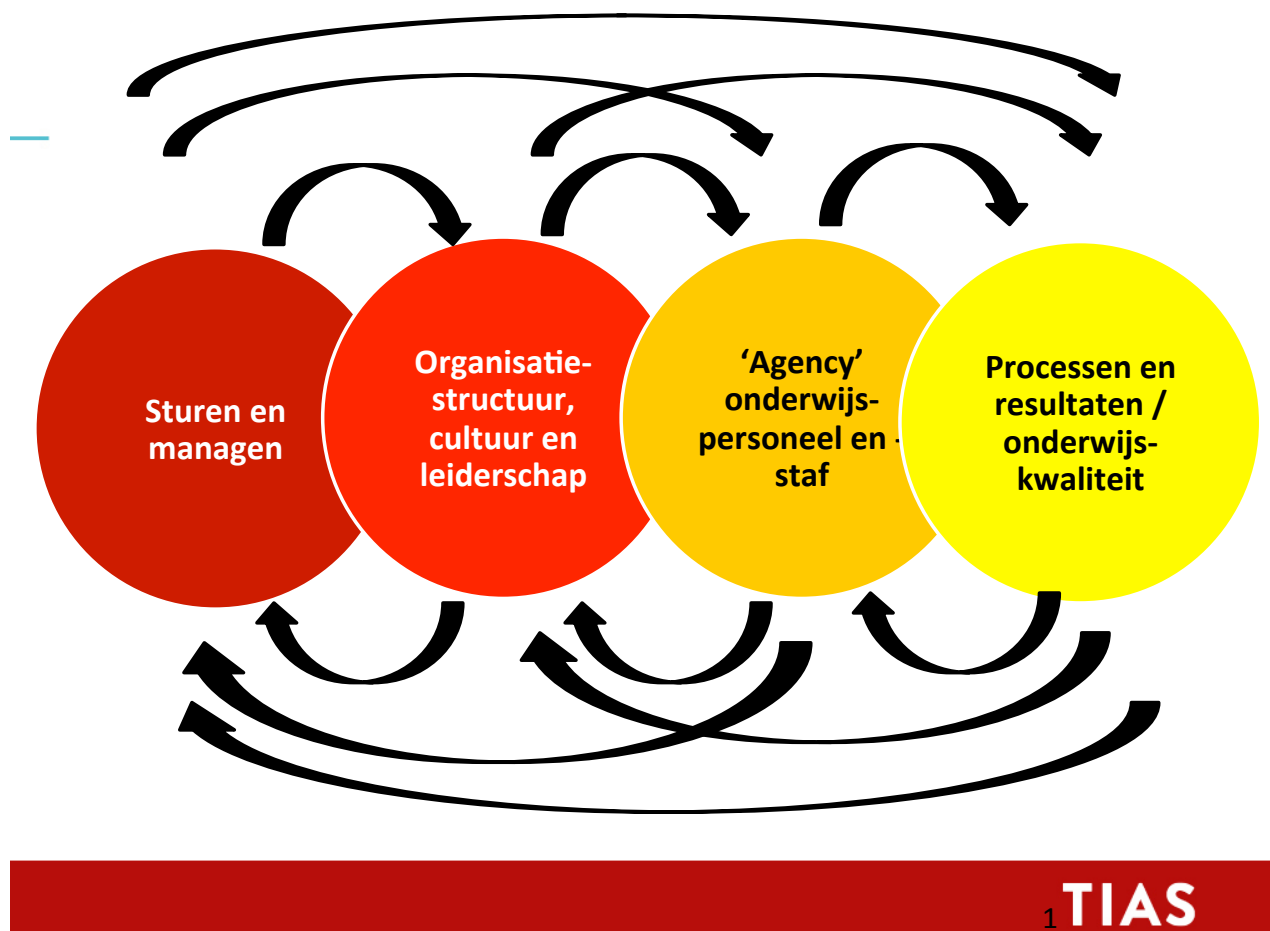
Al het onderzoek wijst uit *dat er invloed uitgaat van sturen (van onderwijskwaliteit) op de onderwijskwaliteit in scholen, zij het in zeer bescheiden mate* vergeleken met de invloed hierop van de structuur en cultuur van de schoolorganisatie, het schoolleiderschap, het pedagogisch-didactisch handelen van leraren, de processen van leren en instructie, de leermethoden en ouderbetrokkenheid op onderwijskwaliteit.

Deze bescheiden invloed van (be)sturen is te begrijpen vanuit het gegeven dat onderwijskwaliteit tot stand komt in de interactie tussen de uitvoerende professionals en leerlingen (en hun ouders) en op het niveau van de primaire processen van de organisatie (de onderwijsleerprocessen). Samenwerking en blijvende professionele ontwikkeling van leraren en andere uitvoerende professionals in het onderwijs blijken hierop van directe invloed (Van Veen et al., 2010; Slegers & Leithwood, 2010). Op het organisatieniveau boven deze primaire processen zijn structuurkenmerken van de onderwijsorganisatie (participatie in besluitvorming), cultuurkenmerken (gedeelde visie, samenwerkingscultuur, systematische feedback en evaluatie) en leiderschap (gedeeld leiderschap, zelfsturende teams,

visieontwikkeling) belangrijke condities te zijn voor het gezamenlijk werken en de blijvende professionele ontwikkeling van leraren en andere uitvoerende professionals in het onderwijs (Sleegers & Leithwood, 2010). Op het niveau hierboven, de beleids- en bestuurscontext, wijst onderzoek uit dat structuur- en cultuurkenmerken van bovenschools management, schoolbestuur, intern toezicht, (lokale) overheid en belanghebbenden van invloed te zijn op de structuur- en cultuurkenmerken van de organisatie van het onderwijs.

In figuur 1 is deze invloedsketen van het bestuurlijke niveau tot aan het niveau van de onderwijspraktijk van links naar rechts in beeld gebracht.

Figuur 1: invloedsketen sturen van onderwijskwaliteit.



Uit figuur 1 blijkt ook dat sturen van onderwijskwaliteit een *indirecte en gelaagde* aangelegenheid is: het verloopt via schooldirecties, via bestuurlijke stafmedewerkers en via structurele en culturele kenmerken van de onderwijsorganisatie (Hofman, et al., 2012; Honig & Venkateswaran, 2012; Hooge & Honingh, 2014; Saatcioglu, et al., 2011). Het gelaagde karakter blijkt uit dat sturen van onderwijskwaliteit verloopt door middel van afstemming en communicatie tussen actoren (bovenschools management, schoolleiding, staf, leraren,

ouders) die op de verschillende organisatieniveaus opereren (Ball, et al., 2012; Barber, 2007; Rhodes, 2007; 1997). Saatcioglu en collega's (2011) beschrijven dit als beleid, besluiten en gedrag van bestuurders die door implementatie op verschillende niveaus van de onderwijsorganisatie naar beneden sijpelen tot het niveau van de interactie tussen lera(a)r(en) en leerling(en).

Onderzoek naar beleidsimplementatie binnen onderwijsorganisaties bevestigt ook het indirecte en gelaagde karakter van sturing door schoolbesturen: schoolbestuurlijk beleid beïnvloedt de interactiepatronen tussen bestuurlijke staf en schooldirecteuren, die op hun beurt de doelen, besluiten, en het beleid verder vormgeven en 'vertalen' met en voor leraren en onderwijsstaf in de scholen (Honig, 2006; Coburn, 2003; Coburn & Russel, 2008).

Dat sturen van onderwijskwaliteit indirecte en gelaagd verloopt valt goed te verklaren met behulp van de theoretische inzichten en onderzoeksresultaten over de organisatiestructuur en –cultuur van onderwijsorganisaties sinds de tweede helft van de vorige eeuw. Deze laten zien dat de verschillende interne en externe actoren die werkzaam zijn in het onderwijs of erbij betrokken zijn, dit doen vanuit verschillende rationaliteiten (ook wel logica's genoemd).

Klassiek is de dualiteit tussen de professionele logica van leraren en andere onderwijsprofessionals die werkzaam zijn in de primaire processen van het onderwijs en de bureaucratische-*managerial* rationaliteit van leidinggevendenden, managers en bestuurders (Wilensky, 1964; Freidson, 1984, zie voor een bespreking: Honingh & Hooge, 2009). Daarnaast zijn er nog andere rationaliteiten te noemen: de rationaliteit van de ontvangers/afnemers van onderwijs: leerlingen, studenten en hun ouders, de professionele logica van zorg- en welzijnsprofessionals die ook met en voor kinderen werken – dichtbij en soms in scholen - , of de politiek-democratische rationaliteit van financiers en subsidiegevers: de gemeente, de Provincie of het Rijk (en hun toezichthouders).

In onderwijsorganisaties zijn specifieke organisatiestructuren ingericht en culturen ontstaan om de spanningen tussen de verschillende logica's en rationaliteiten hanteerbaar te maken. Deze zijn beschreven door Mintzberg (1979) met behulp van het ideaaltipe de 'professional bureaucracy' (Mintzberg, 1979), door Cohen en collega's (1972) als 'georganiseerde anarchie' en door Weick (1976; 1982) als 'losjes' verbonden domeinen waartussen interactie en gezamenlijke besluitvorming plaatvindt, en waar binnen de domeinen ook autonoom, soms zelfs geïsoleerd, opereren. Hanson (2001, zie ook Sleegers, 1991) neemt dit idee van '*loosely coupled systems*' in zijn *Interacting Spheres Model* als uitgangspunt voor de organisatie van scholen en benoemt een zogenaamde 'contested zone' waarbinnen onderhandeling, 'uitruil' afstemming en samenwerking tot stand kan komen tussen de actoren van de afzonderlijke afdelingen, niveau's en domeinen van de onderwijsorganisatie.

Wat zich in die *contested zones* binnen de onderwijsorganisatie afspeelt: afstemming, overleg, gezamenlijke visie en plannen maken, is later in de literatuur aangemerkt als *alignment* (Honig, 2003; 2006). *Policy* en *people alignment* verwijst naar het 'op een lijn brengen' van de focus en inhoud van het werk van de mensen op verschillende niveau's en afdelingen in de onderwijsorganisatie. *Policy* and *people alignment* komt niet zonder meer tot stand: micropolitieke processen zoals onderhandeling, uitruil, en machtsstrijd spelen dan een rol (Hoyle, 1980, 1986; Hanson, 2001). Ook is uitoefening van 'gedeeld' en 'gespreid' leiderschap binnen de onderwijsorganisatie aan de orde, en gezamenlijke besluitvorming of participatie in besluitvorming (Hulpia & Devos, 2010; Spillane, 2006; Spillane, Halverson & Diamond, 2001). Op grond van de (onderzoeks)literatuur benoemen we de volgende kenmerken en factoren als voorwaarde voor succesvolle sturing en beleidsvorming van onderwijskwaliteit, die doorwerkt tot 'in het klaslokaal' (Coburn, 2003; Coburn & Russell, 2008; Hill & Hupe, 2009; Hofman, et al., 2012; Honig, 2003; 2006; Honig & Hatch, 2004; Land, 2002; Ranson, 2008; Timperley & Parr, 2005):

- Het vaststellen van een passende, duidelijke, coherente en kleine set van doelen op bestuursniveau;
- het combineren van verschillende typen sturingsinterventies door het bestuur;
- een gedeelde visie op onderwijs en de kwaliteit ervan op *alle* niveaus en afdelingen van de onderwijsorganisatie;
- een focus op onderwijs en de kwaliteit ervan op *alle* niveaus en afdelingen van de onderwijsorganisatie;
- goede afstemming tussen besturen, beleidsvorming, besluiten, beleidsuitvoering en -evaluatie (*policy alignment*):
- goede afstemming tussen het gedrag en de houding van mensen (*people alignment*);
- goede en hechte relaties op schoolbestuurlijk niveau én tussen schoolbestuurlijk en schoolniveau;
- en vruchtbare externe relaties.

Bij sturen van onderwijskwaliteit speelt de groep mensen die de verbindende schakel vormt met de onderwijspraktijk in de scholen dus een belangrijke rol. In andere woorden: om *policy* en *people alignment* tot stand te brengen zodat sturen van onderwijskwaliteit doorwerkt tot op het niveau van de onderwijsleerprocessen in en om de klas, blijkt het van belang om te kunnen profiteren van productieve sociale relaties en interacties op bestuurlijk niveau. Hiervoor is een hechte gemeenschap nodig waarbinnen interne en externe actoren via onderlinge interacties en interactie elkaar kunnen voorzien van sociale 'hulpbronnen' zoals kennis, legitimatie, informatie, gezag, motivatie of onderling vertrouwen. Deze hulpbronnen hebben zij nodig om sturing op onderwijskwaliteit daadwerkelijk vorm te kunnen geven en zijn beslag te laten krijgen in de onderwijspraktijk op de scholen. Dit gegeven weerspiegelt de grondslag van *sociaal kapitaal theorie* (Burt, 2000; Putnam, 1993; 2000; Coleman, 1990), die we in dit onderzoek als theoretisch perspectief hanteren.

2.4 Sociaal kapitaal

Sociaal kapitaal theorie legt de nadruk op sociale netwerken en de potentie van het gebruik van (im)materiële hulpbronnen die erin besloten liggen zoals macht, informatie, ideeën, geld, of infrastructuur (Burt, 2000; Putnam, 1993; 2000; Coleman, 1990). Sociaal kapitaal moet niet begrepen worden als besloten in personen, noch verwijst het naar sociale interactie op zichzelf: sociaal kapitaal wordt *geproduceerd* door sociale interactie (Coleman, 1990). Sociaal kapitaal biedt een vruchtbaar kader voor de beschrijving van de aard en functie van sociale relaties en hun capaciteit voor de bevordering van individuele en collectieve ontwikkeling en gedrag.

De literatuurreview van Smylie & Evans (2006) wijst uit dat sociaal kapitaal theorie bruikbaar is om te begrijpen hoe het sociaal kapitaal van een onderwijsorganisatie adequate (be)sturing of beleidsvoering bevordert dan wel verhindert. Ook het werk van Coburn & Russell (2008) en Moolenaar en collega's (2010) wijst erop hoe schoolbesturen samen met bestuurlijke staf en schooldirecteuren een bestuurlijke gemeenschap kunnen vormen waarbinnen door afstemming, samenwerking en leren de uitvoering van sturing en beleid verder wordt bevorderd. Het onderzoek van Fredette en Bradshaw (2012) naar bestuur van Amerikaanse non-profitorganisaties laat een positieve relatie zien tussen het sociaal kapitaal van het bestuur en effectuering van sturing. Voor ons onderzoek biedt het werk van Saatcioglu en collega's (2011) belangrijke aanknopingspunten. Hun onderzoek naar schoolbesturen op basis van sociaal kapitaal theorie wijst uit dat de mate van binding, onderling vertrouwen, het delen van informatie en een gemeenschappelijke visie op bestuurlijk niveau het sturen van onderwijskwaliteit positief beïnvloedt.

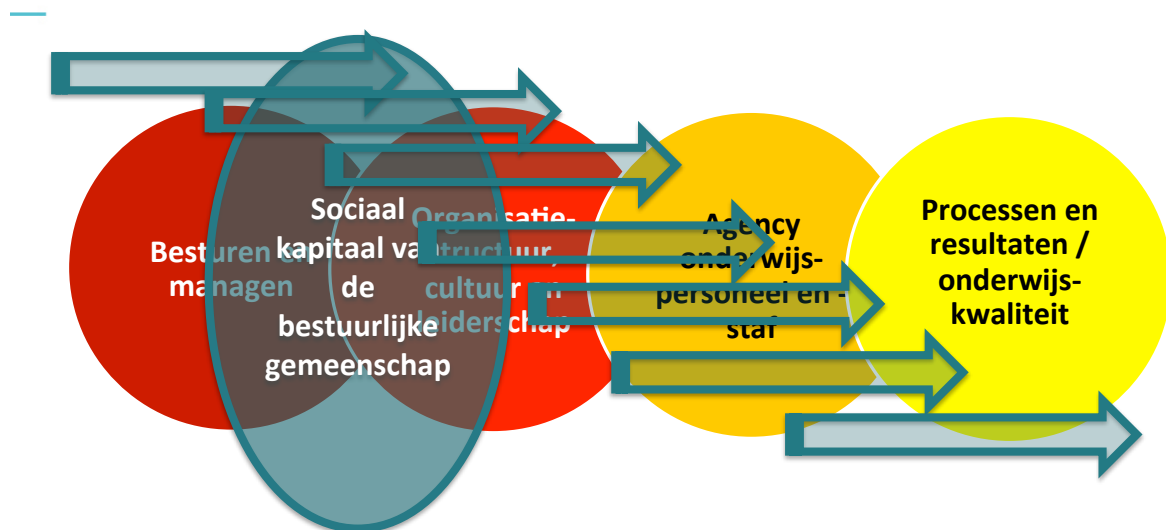
In de vorige paragraaf is aan de orde geweest dat sturen van onderwijskwaliteit geen kwestie is van bestuurders die de onderwijspraktijk direct aansturen om de gewenste onderwijskwaliteit te bereiken. Naast de aard van bestuurlijke functie die geen directe uitvoering in de praktijk behelst, verhinderen ook de schaalgrootte, gelaagdheid en segmentatie van de meeste onderwijsorganisaties zo'n directe invloed van bestuurders. Het zijn de schooldirecteuren en bestuurlijke stafmedewerkers die wel direct invloed kunnen uitoefenen op dat wat leraren(teams) en andere professionals met kinderen en ouders in scholen en klassen tot stand brengen.

Daarmee vormen de (gezamenlijke) kennis, gedrag en houding van bestuurlijke stafmedewerkers en schooldirecteuren én hun onderlinge interacties en interacties de verbindende schakels 'tussen bestuur en onderwijspraktijk'. Schooldirecteuren en bestuurlijke stafmedewerkers zijn van invloed op of en hoe sturen van onderwijskwaliteit uiteindelijk zijn beslag krijgt in de scholen: op of en hoe sturingsdoelen worden afgestemd op de specifieke situatie van scholen, op of en hoe sturingsinstrumenten daadwerkelijk worden vertaald in een

concreet handelingsrepertoire voor leraren en staf, op schoolontwikkeling, op de focus en samenhang in de betekenis die aan onderwijskwaliteit wordt gegeven en op de evaluatie ervan.

Tot nu toe is er weinig aandacht voor het inzicht dat sterke sociale relaties op schoolbestuurlijk niveau van invloed zijn op de doorwerking van sturen van onderwijskwaliteit tot in de onderwijspraktijk op de scholen. In dit onderzoek nemen we dit inzicht als uitgangspunt: het is gericht op het sociaal kapitaal dat tot stand wordt gebracht door de sociale relaties en interacties binnen de groep mensen die sturen op onderwijskwaliteit of er direct bij betrokken zijn. Deze groep noemen we 'de bestuurlijke gemeenschap' en bestaat in dit onderzoek uit bestuurders, bestuurlijke stafleden en schooldirecteuren.

Figuur 2: Sociaal kapitaal in de invloedsketen van sturen onderwijskwaliteit.



Het sociaal kapitaal van de bestuurlijke gemeenschap is te beschrijven als de gezamenlijke focus en visie, als onderlinge afstemming en samenwerking, als onderling vertrouwen of als collectieve betrokkenheid en verantwoordelijkheid. Binnen de bestuurlijke gemeenschap zijn er meer of minder hechte verbindingen en is er onderlinge afstemming tussen enerzijds de bestuurders en de bestuurlijke stafmedewerkers en anderzijds diegenen die direct in

verbinding staan met de onderwijspraktijk: schooldirecteuren. In termen van het Interactive Spheres Model van Hanson (2001): het benodigde sociaal kapitaal voor sturen van onderwijskwaliteit wordt geproduceerd in de 'contested zone' tussen het bestuurlijke en schoolniveau in, waarbij de verschillende logica's en rationaliteiten van bestuurders, bestuurlijke stafmedewerkers en schooldirecteuren met elkaar worden geconfronteerd en waar *people and policy alignment* plaatsvindt (figuur 2).

Sociaal kapitaal is geen eendimensioneel concept (Putnam, 1995). In vroeg wetenschappelijk werk over sociaal kapitaal, maakte Bourdieu (1986) een onderscheid tussen twee dimensies: de sociale relaties op zichzelf en de kwaliteit en de kwantiteit van de hulpbronnen die worden verkregen uit deze relaties (Portes, 1998). Sociaal kapitaal kan worden uitgedrukt in de zin van *bonding*: de mate van binding, onderling vertrouwen en samenwerking binnen een groep, en als *bridging*: de variëteit en frequentie van verbindingen van groepsleden met externen die de (toegang tot) hulpbronnen vergroten (Coleman, 1990; Putnam, 1993; 2000). Het element van *bridging* komt in dit onderzoek terug in het belang van externe relaties en van strategieën van bestuurders voor het omgaan met externe partijen in de omgeving voor het sturen van onderwijskwaliteit. Het element van *bonding* wordt hier onderzocht als sociaal kapitaal dat wordt geproduceerd binnen de bestuurlijke gemeenschap van onderwijsorganisaties.

Op basis van het werk van Nahapiet & Ghoshal (1998) die algemene inzichten over sociaal kapitaal specifiek hebben toegepast op sociaal kapitaal van organisaties, beschrijven we sociaal kapitaal langs drie dimensies: een structurele, een relationele en een cognitieve dimensie.

- 1 De structurele dimensie verwijst naar patronen van sociale relaties tussen personen, en kan worden vastgesteld door de aan- of afwezigheid van netwerkverbindingen van een individu of van een groep. De dichtheid van het netwerk zegt iets over de mate van interactie tussen de leden van de groep op groepsniveau, en de centraliteit van een persoon in een netwerk verwijst naar het relatieve aantal verbindingen dat een individu met anderen in het netwerk heeft. Hoe dichter het netwerk, hoe hoger de mate van samenwerking en hoe meer en beter leden van het netwerk toegang hebben tot informatie (Spillane & Thompson, 1997). Hoe hoger de centraliteit van individuen in het netwerk, hoe meer deze mensen worden beschouwd als een waardevolle hulpbron binnen het netwerk (Moolenaar, 2010). Balkundi en Harrison (2006) vonden dat groepen of gemeenschappen met meer mensen met een hoge mate van centraliteit, betere prestaties of beoogd groepsgedrag aan de dag leggen, dan groepen of gemeenschappen waar minder mensen een hoge mate van centraliteit hebben.

- 3 De relationele dimensie betreft de kwaliteit van de sociale relaties in groepen of gemeenschappen (Nahapiet & Ghoshal, 1998). Onderling vertrouwen wordt als een van de belangrijkste kenmerken gezien om de relationele dimensie van sociaal kapitaal te duiden (Uline et al., 1998; Deutsch, 1958; Tschannen-Moran, 2001). Algemeen onderling vertrouwen behelst een vorm van niet persoonlijk of indirect onderling vertrouwen tussen partijen die niet noodzakelijkerwijs dagelijks met elkaar in contact staan. Dit onderling vertrouwen is gebaseerd op normen, gedragingen en reputaties die veralgemeniseerd worden in de sociale groep als geheel (Putnam, 1993). Onderling vertrouwen brengt een vorm van coördinatie mee dat van sterke invloed is op gedrag van mensen (Saatcioglu et al., 2011; Nahapiet & Ghoshal, 1998).
- 4 De cognitieve dimensie van sociaal kapitaal bestaat uit organisatienormen en -waarden die ten grondslag liggen aan de uitwisseling van hulpbronnen in sociale relaties en die de uitwisseling ook bevorderen. Een belangrijk voorbeeld, dat we in dit onderzoek zullen gebruiken, is de mate waarin er een gedeelde visie is. Gedeelde visie bevordert uitwisseling van hulpbronnen zoals kennis, macht, en toegang tot andere relaties, en bevordert gezamenlijke actie en collectieve verantwoordelijkheid (Leana & Pil, 2006; Saatcioglu et al., 2011).

2.5 Bestuurlijk handelen

Doelen stellen vormt in de literatuur een centraal element van bestuurlijk handelen (Hooge & Honingh, 2014; Honig, 2006; Land, 2002) en kan worden gezien als het bewegen van een groep mensen in een bepaalde richting, langs een bepaalde koers (Denhardt & Denhardt, 2000). In dit onderzoek zijn we gericht op de capaciteiten van besturen van onderwijsorganisaties om adequaat te sturen op onderwijskwaliteit, en we veronderstellen dat doelen stellen gericht op het realiseren van onderwijskwaliteit daar een belangrijk kenmerk van is.

Bij het gebruik van van het begrip *onderwijskwaliteit* moeten we rekening houden met het gegeven dat onderwijskwaliteit geen eenduidig onbetwist concept is. Het eerste deelonderzoek van deze studie 'Ongemak van autonomie' wijst uit dat er verschillende opvattingen en perspectieven leven over wat (goed) onderwijs is, die vanuit diverse machtscentra naar voren worden gebracht (Frissen, et al., 2015). In hun onderzoek naar visies op onderwijskwaliteit inventariseren Scheerens en collega's (2010) verschillende kwaliteitsopvattingen zoals kwaliteit in de zin van productiviteit in termen van opbrengsten of uitkomsten, van effectiviteit, van gelijkheid, van doelmatigheid, of van maatschappelijke responsiviteit.

De onderwijsraad (2013) maakt een onderscheid in brede en smalle opvattingen van onderwijskwaliteit. Een smalle kwaliteitsopvatting is eenzijdig gericht op meetbare doelen in de basisvaardigheden (taal en rekenen). Een brede opvatting van onderwijskwaliteit is ook gericht op een breed vakkenaanbod (geschiedenis, economie, filosofie, cultuureducatie), op burgerschapsvorming en vakoverstijgende ‘advanced skills’ (problemen oplossen, samenwerken, communiceren en ict-geletterdheid). De breedte van opvattingen van onderwijskwaliteit is volgens de onderwijsraad ook gelegen in de indicatoren. Een brede kwaliteitsopvatting hanteert naast kwantitatieve ook kwalitatieve indicatoren.

Ook uit het toezichtkader en de werkwijze van de onderwijsinspectie spreken verschillende opvattingen van onderwijskwaliteit. Onderscheiden worden de kwaliteit van de leeropbrengsten (af te lezen aan toetsprestaties van leerlingen, leerwinst), kwaliteit van de onderwijsleerprocessen (af te lezen aan het pedagogisch-didactisch handelen van leraren, de leerlingenzorg of de organisatie van het onderwijs), kwaliteit van de schoolorganisatie (af te lezen aan de kwaliteit van het zorgsysteem of het kwaliteitszorgsysteem). Niet alleen binnen de bestuurlijke gemeenschap, maar ook binnen de gehele onderwijsorganisatie bij diverse actoren zullen verschillende opvattingen van onderwijs leven. Ook in het externe netwerk van schoolbestuur hanteren verschillende stakeholders diverse perspectieven op onderwijskwaliteit. Deze verschillende opvattingen spelen een rol bij het doelen stellen gericht op het realiseren van onderwijskwaliteit.

Vormen van actie, interventies en instrumenten, nodig om doelen kracht bij te zetten, zijn ook belangrijke aspecten van bestuurlijk handelen (Kooiman, 2003; Honig, 2006). De klassieke driedeling in juridische, financiële en communicatieve sturingsmodellen met de daarbij behorende beleidsinstrumentenfamilies ‘de zweep’ (regulering, ge- en verboden), ‘de peen’ ((financiële) prikkels) en ‘de preek’ (communicatie zoals overtuigen, onderhandelen, inkaderen of betekenis geven) (Vedung et al., 1998; Van der Doelen, 1993) laat verschillende typen interventies zien, evenals het criterium van de mate waarin dwang uitgaat van de verschillende instrumenten: straffen, belonen en druk uitoefenen is dwingender dan uitleggen, toerusten en ondersteunen (McAdams, 2006; Zehavi, 2012).

In de literatuur wordt bestuurlijk handelen vaak beschreven als een kwestie ‘van passen en meten’ vanuit de veronderstelling dat er niet ‘een beste manier van sturen’ is. Bestuurlijk handelen is eerder *situationeel*, en kenmerkt zich door het hanteren van verschillende interventies, met een verschillende mate van dwang, gelijktijdig of in een bewuste tijdsvolgorde. Zo beschrijven Barber (2007), Carver (2001), Mordaunt en Cornforth (2004) en McAdams (2006) beschrijven hoe schoolbesturen hun strategie, ambities en sturingsactiviteiten kunnen aanpassen aan hoe en welke, onderwijskwaliteit worden gerealiseerd onder specifieke omstandigheden in scholen of afdelingen van de onderwijsorganisatie. McAdams typeert dit ‘passen en meten’ als een continuüm dat loopt van sturen door te *instrueren* (zwakke scholen), via sturen door te *bekrachtigen* (scholen in verbetering) naar een sturen door *bestendigen* (goede, sterke scholen). Barber (2007)

beschrijft 'op maat' sturen als een evenwicht zoeken tussen 'loslaten' en 'uitvoerend sturen'. Zo kan besturen op hoofdlijnen voor de ene school passen, terwijl bij een andere school het besturen een meer uitvoerend karakter heeft.

Voor bestuurlijk handelen is bestuurlijke informatie nodig (Carver, 1997; Fazekas & Burns, 2012; Strikwerda, 2012). Bij het sturen van onderwijskwaliteit hebben bestuurders informatie nodig over onderwijskwaliteit zoals over leer- en ontwikkelopbrengsten bij leerlingen, over de kwaliteit van het pedagogisch-didactisch handelen van leraren, over de kwaliteit van methoden, leermiddelen, gebouw en omgeving, over professionele ontwikkeling en het functioneren van teams, over het functioneren en de ontwikkeling van scholen, over onderwijsinhoudelijk leiderschap, enzovoort.

In onderwijsorganisaties is veel zogenaamde harde bestuurlijke informatie beschikbaar. Hiermee wordt gestandaardiseerde systeem informatie bedoeld zoals financiële, bedrijfsmatige en personele kengetallen, gegevens uit leerlingvolgsystemen, kwaliteitszorgsystemen en gestandaardiseerde toetsscores. In de regel wordt zwaarder geleund op harde informatie dan op zogenaamde zachte informatie: kennis en intuïtie van mensen. Echter, voor goede sturingsinformatie is de menselijke component in wisselwerking met formele systemen van groot belang (Van de Ven, 2008). In andere woorden: zogenaamde zachte informatie zoals percepties, ervaringen, oordelen en inschattingen van leraren en andere direct betrokkenen bij de dagelijkse onderwijspraktijk, evenals die van leerlingen/studenten en hun ouders vormen belangrijke bestuurlijke informatie omdat het inzicht geeft in de aard en het verloop van de primaire processen vanuit meerdimensioneel perspectief. Omdat zachte informatie en kennis vaak impliciet is en 'aan mensen kleeft' zal de manier van informatieverwerving daarop moeten worden aangepast. Het vraagt van bestuurders 'achter het bureau en digitale dashboard' vandaan te komen bijvoorbeeld door locatiebezoek, door gespreksvoering, door het oor te luisteren te leggen en door te observeren.

2.6 Onderzoeksvragen, operationalisaties en onderzoeksschema

Het doel van dit onderzoek is meer inzicht te verkrijgen in het bestuurlijk vermogen van onderwijsorganisaties in het po. Het onderzoek spitst zich vanuit het brede overkoepelende begrip bestuurlijk vermogen toe op de capaciteiten van besturen om adequaat te sturen op de onderwijskwaliteit van scholen. Drie belangrijke kenmerken voor deze capaciteiten worden in onderlinge samenhang onderzocht:

- 1 Doelen stellen gericht op het realiseren van onderwijskwaliteit (bestuurlijk handelen);
- 2 Intervenieren (bestuurlijk handelen);
- 3 Interne en externe actoren verbinden met het doel te komen tot een hechte bestuurlijke gemeenschap (sociaal kapitaal).

We formuleren de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Hoe ziet het sociaal kapitaal eruit bij sturen van onderwijskwaliteit in onderwijsorganisaties po?
- 2 Hoe ziet het bestuurlijk handelen van bestuurders eruit bij sturen van onderwijskwaliteit in onderwijsorganisaties po?
- 3 Hoe gaan bestuurders om (met actoren in) de omgeving en wat is het belang daarvan voor sturen van onderwijskwaliteit in onderwijsorganisaties po?
- 4 Wat is de invloed van bestuurlijk handelen van (de) bestuurder(s) op het sociaal kapitaal bij sturen van onderwijskwaliteit in onderwijsorganisaties po?
- 5 Wat is het belang van sociaal kapitaal voor onderwijskwaliteit bij het sturen van onderwijskwaliteit in onderwijsorganisaties po?

Operationalisaties

In dit onderzoek operationaliseren we **sociaal kapitaal** van onderwijsorganisaties po als geproduceerd door *de bestuurlijke gemeenschap*: de groep van bestuurders, bestuurlijke stafleden en schooldirecteuren. We brengen het in kaart met behulp van de drie dimensies van Nahapiet & Ghoshal (1998):

- Structuur van het netwerk professionele relaties en interacties (structurele dimensie);
- Structuur van het netwerk van persoonlijke relaties en interacties (structurele dimensie);
- Onderling vertrouwen (relationele dimensie);
- Gedeelde visie (cognitieve dimensie).

Doelen stellen gericht op het realiseren van onderwijskwaliteit en interveniëren zijn de aspecten van **bestuurlijk handelen** die in onderzoek worden meegenomen. Rekening houdend met verschillende opvattingen van onderwijskwaliteit, operationaliseren we doelen stellen gericht op het realiseren van onderwijskwaliteit als volgt:

- 1) Doelen stellen wat betreft leeropbrengsten in de basisvaardigheden;
- 2) Doelen stellen wat betreft brede leer- en ontwikkelopbrengsten;
- 3) Doelen stellen wat betreft onderwijsleerprocessen.

Interveniëren wordt geoperationaliseerd op basis van de type interventies die worden geïdentificeerd in de onderzoeksliteratuur over sturen van onderwijskwaliteit (McAdams, 2006; Land, 2002). Deze interventies lopen op in de mate waarin er dwang van uitgaat en ingrijpen in het gedrag en de interacties van anderen:

- 1) Intervenieren door ondersteunen;
- 2) Intervenieren door druk uitoefenen;
- 3) Intervenieren door ingrijpen.

Externe relaties van de bestuurders operationaliseren we door een onderscheid te maken in verschillende soorten stakeholders in de omgeving van de onderwijsorganisatie (zie: Hooge, 1998). In tabel 3 staan de stakeholders gegroepeerd in categorieën. De bestuurders is gevraagd met welke stakeholders zij relaties onderhouden en hoe vaak er contact is.

Tabel 3: Categorieën stakeholders in de externe omgeving van onderwijsorganisaties po

Groepen, organisaties voor of van ouders en/of kinderen (<i>niet de MR of ouderraad</i>)
Andere onderwijsorganisaties -Samenwerkingsverband Passend Onderwijs -Andere scholen / schoolbesturen PO -Scholen / schoolbesturen VO – MBO – H(B)O
Lokale organisaties met dienstverlening (mede) gericht op jeugd (vorming, opvoeding, zorg) -Organisaties voor kinderopvang-, VVE- , na- en buitenschoolse opvang -Vrije tijd/hobby organisaties (sport, muziek, enz) -Kunst en cultuurinstellingen, -organisaties -Welzijn- en gezondheidsorganisaties -Politie en justitie -Woon- en buitenruimte organisaties (woningcorporatie, speeltuinvereniging enz) -Organisaties voor democratie en burgerschapsvorming -Organisaties voor oriëntatie op studie, beroep of werk
Media, nieuwsorganisaties
Overige horizontale lokale stakeholders -Religieuze/levensbeschouwelijke groepen, organisaties -Ondernemers/ vertegenwoordigers bedrijfsleven -Buurtorganisaties -Belangen- of actiegroepen
Consultancy, advies, ondersteuning, onderzoek, begeleiding van school / schoolbesturen -Organisaties voor (verbetering van) onderwijskwaliteit -Onderzoeksinstituten / instellingen voor hoger onderwijs -Advies- of consultancybureaus
Bestuurlijk middenveld -Brancheorganisatie: PO-Raad -Vakbonden, beroepsverenigingen van leraren -Gemeentebestuurders (wethouders, burgemeester) -Gemeenteambtenaren
Nationale overheid -Bewindslieden en/of topambtenaren rijksoverheid, bv MinOCW of MinVWS -Ambtenaren rijksoverheid, bv MinOCW of MinVWS

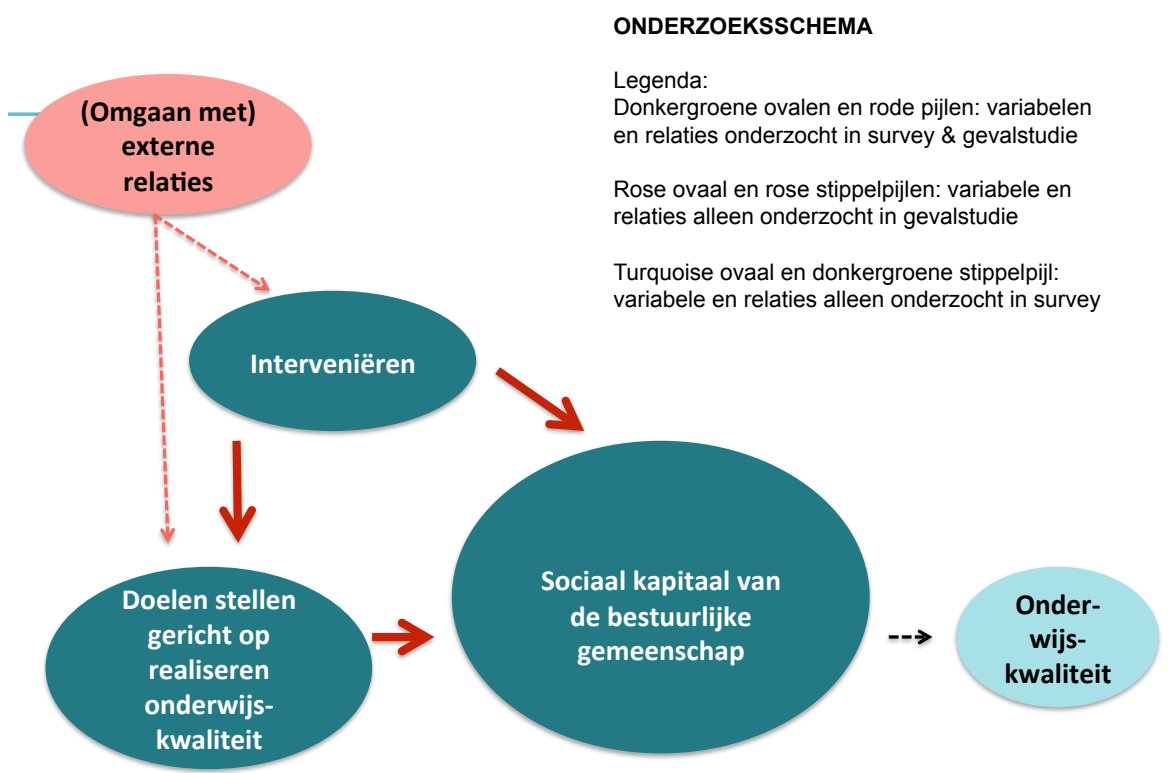
Ook is gevraagd naar hun strategieën in het omgaan met deze stakeholders om het sturen van onderwijskwaliteit te versterken. Hun antwoorden zijn, indien mogelijk, getypeerd met behulp van de begrippen van Honig & Hatch (2004) (zie 2.2): verbinden (bridgen) of afschermen (bufferen).

Tot slot wordt **onderwijskwaliteit** geoperationaliseerd als de gemiddelde schoolscore op de CITO-eindtoets, gecorrigeerd voor leerlinggewicht. Dit is een zeer smalle operationalisatie van het begrip onderwijskwaliteit, juist omdat deze studie 'Ongemak van autonomie' adresseert dat onderwijskwaliteit geen eenduidig onbetwist begrip is. Het is vanwege praktische redenen dat we hier niet meer, of andere, dimensies of aspecten van het begrip onderwijskwaliteit onderscheiden en meenemen in het onderzoek, zoals welbevinden van leerlingen, oudertevredenheid, kwaliteit van het pedagogisch-didactisch handelen van leraren, inspectie-oordelen, kwaliteit van de leerlingenzorg, enzovoort. Van deze dimensies of aspecten zijn niet op alle scholen zodanig gestandaardiseerde data voorhanden dat we ze in de analyses van het survey-onderzoek kunnen opnemen. Het zelf verzamelen van dergelijke data is geen optie vanwege beperkingen in tijd en kosten.

Onderzoeksschema

In figuur 3 is het onderzoeksschema weergegeven. De veronderstelde relaties tussen de variabelen: 1) doelen stellen gericht op het realiseren van onderwijskwaliteit, 2) interveniëren, 3) sociaal kapitaal van de bestuurlijke gemeenschap, 4) onderwijskwaliteit en 5) (omgaan met) externe relaties, zijn weergegeven met behulp van pijlen, de variabelen als bollen. We veronderstellen dat het type doelen ten aanzien van onderwijskwaliteit dat wordt geformuleerd door het bestuur, het sociaal kapitaal van de bestuurlijke gemeenschap versterkt. Ten tweede verwachten we dat het type interventies door het bestuur de relatie tussen sturen door doelen stellen en het sociaal kapitaal mediëert.

Figuur 3: Onderzoeksschema



3 Onderzoeksontwerp en methoden

In dit hoofdstuk wordt het onderzoeksontwerp besproken. Ook wordt verslag gedaan van de instrumentontwikkeling en data-analyse. We hebben twee onderzoeken uitgevoerd: een survey en een vergelijkende gevalstudie. De twee onderzoeken vormen een samenhangend geheel, maar hebben elk een eigen status.

Met het survey zijn objectiverende gegevens verzameld bij 35 onderwijsorganisaties po. Het survey heeft vier doelen:

- 1 Beschrijven en analyseren van sociaal kapitaal op basis van kwantitatieve gegevens (onderzoeksvraag 1);
- 2 beschrijven en analyseren van bestuurlijk handelen en onderwijskwaliteit op basis van kwantitatieve gegevens (onderzoeksvragen 2 en 5);
- 3 het onderzoeken van de invloed van sturen van bestuurlijk handelen op sociaal kapitaal, en het leggen van verbanden tussen bestuurlijk handelen, sociaal kapitaal en onderwijskwaliteit op basis van kwantitatieve gegevens (onderzoeksvraag 2, 4 en 5).

In de vergelijkende gevalstudie zijn zes onderwijsorganisaties po intensief onderzocht. Het doel van de vergelijkende gevalstudie is driedelig:

- 1 Kwalitatieve gegevens over alle variabelen verkrijgen, waarbij veel aandacht is voor de betekenis die de onderzochten zelf aan de variabelen geven. Kwalitatieve gegevens zijn ook verzameld over de variabele 'externe relaties van het bestuur', de variabele die in het survey-onderzoek niet is onderzocht. De variabele 'onderwijskwaliteit' die in het survey-onderzoek wel is onderzocht, is niet meegenomen in verband met het ontbreken van CITO-schoolscores op de eindtoets. Wel is het inspectie-oordeel van de afgelopen drie jaar over de kwaliteit van de scholen meegenomen als indicatie voor onderwijskwaliteit.
- 2 kwalitatieve beschrijving en analyse van externe relaties van het bestuur, van bestuurlijk handelen, van sociaal kapitaal en van de onderlinge interacties tussen deze variabelen (onderzoeksvraag 1 tot en met 4);
- 3 de opbrengsten van het survey illustreren en verdiepen.

In het survey-onderzoek en in de vergelijkende gevalstudie wordt gewerkt met repectievelijk zogenaamde *convenience sampling* en met een beredeneerde steekproef. Hierdoor is statistische generalisatie niet mogelijk. Wel is het mogelijk te generaliseren naar de theorie (ook wel analytische generalisatie genoemd). Firestone (1993, p. 17) definieert theoretische generalisatie als het verschaffen van bewijsmateriaal dat een theorie kan ondersteunen, maar niet kan bewijzen. Theoretische inzichten worden gebruikt om veronderstellingen te doen en deze kunnen vervolgens worden bevestigd of verworpen door de gevalstudie. Ook kunnen op

grond van theoretische inzichten alternatieve verklaringen worden geformuleerd. Rosenthal & 't Hart (1994, p. 148) stellen dat theorievorming op basis van inductie of deductie, bij welke empirische analyse dan ook, altijd een latente aanspraak op statistische generalisatie inhoudt. Ook Swanborn onderstreept dit (1996, p. 36).

Hieronder wordt eerst de methode en de data-analyse van het survey-onderzoek beschreven en vervolgens de methode en data-analyse van de gevalstudie.

3.1 Survey-onderzoek

In het survey-onderzoek wordt een onderscheid gemaakt naar de onderwijsorganisaties po met twee of meer scholen (meerpitters) en de onderwijsorganisaties po die een school vormen (eenpitters). We behandelen de eenpitters als een aparte onderzoeksgroep omdat hun structuur en samenstelling sterk verschilt van meerpitters. Bij eenpitters wordt het schoolbestuur meestal gevormd door meerdere *vrijwillige* bestuurders die de bestuurlijke functie niet in loondienst uitoefenen, maar dit doen met of zonder honorarium. Verder is er vanwege de kleine omvang meestal geen bestuurlijke staf, en is er één schooldirecteur (zie: Hooge & Honingh, 2010). Bij meerpitters vormen meestal een tot twee *professionele* bestuurders het bestuur en zijn deze in loondienst. Vaak zijn er bestuurlijke stafleden werkzaam en meerdere schooldirecteuren. Behalve dat vanwege hun verschillende bestuurlijke structuur en samenstelling eenpitters en meerpitters inhoudelijk niet over een kam te scheren zijn, vraagt het onderzoek naar sturen van kwaliteit en sociaal kapitaal bij eenpitters ook deels om andere data-analyse.

Meerpitters

Met behulp van een digitaal survey is bij 23 meerpitters gevraagd naar de percepties van de schoolbestuurders, bestuurlijke staf, en schooldirecteuren wat betreft sturen van onderwijskwaliteit door het bestuur, en van het onderling vertrouwen en de gedeelde visie binnen de bestuurlijke gemeenschap. Ook is met behulp van een digitale vragenlijst de structuur van het sociale netwerk van de bestuurlijke gemeenschap in kaart gebracht van de persoonlijke en professionele relaties.

Steekproef

In het voorjaar van 2014 zijn 29 bestuurders van meerpitters po benaderd door de onderzoekers met het verzoek deel te nemen aan een survey-onderzoek over bestuurlijk handelen en sociaal kapitaal. Met het oog op goede respons is gekozen voor *convenience sampling*: de onderzoekers kenden het merendeel van de bestuurders van de meerpitters die zijn benaderd voor deelname, via onderwijsprogramma's, visitatietrajecten of conferenties en seminars.

Van de 29 schoolbesturen die we hebben benaderd voor deelname, zegden 23 hun deelname toe. De voornaamste redenen voor de zes bestuurders om niet met hun onderwijsorganisatie deel te nemen aan het onderzoek waren gebrek aan tijd en overbelasting van de mensen in de organisatie. In totaal hebben 399 schooldirecteuren van 481 basisscholen ressorterend onder 23 schoolbesturen aan het survey-onderzoek meegedaan. Van alle respondenten in het digitale survey was 6,9% schoolbestuurder, 11,8% bestuurlijke staf en 81,3% schooldirecteur.

Om 'self-report bias' te voorkomen, zijn alleen de antwoorden van de schooldirecteuren op variabelen die gaan over 'bestuurlijk handelen' gebruikt bij de analyse van de resultaten. We veronderstellen immers dat schooldirecteuren realistischer rapporteren over in welke mate, en hoe, de bestuurders sturen op onderwijskwaliteit, dan dat bestuurders dat zelf doen. Dit betekent dat de subschalen van 'bestuurlijk handelen door doelen stellen' en 'bestuurlijk handelen door interveniëren' in dit onderzoek zijn gerapporteerd *zoals ervaren door schooldirecteuren*.

Om de relationele (vertrouwen) en cognitieve (gedeelde visie) dimensies van het sociaal kapitaal van de bestuurlijke gemeenschap te meten, zijn ook alleen de antwoorden van de schooldirecteuren meegenomen. Zoals eerder aangegeven, meten we de structurele dimensie van sociaal kapitaal via het in kaart brengen van de sociale netwerken van de bestuurlijke gemeenschap. Met de sociale netwerken worden interacties en uitwisseling van kennis in kaart gebracht tussen schoollieden, bestuursleden en leden van de bestuurlijke staf. Om die reden zijn de antwoorden van zowel de bestuurders, leden van de bestuurlijke staf en schooldirecteuren over de verschillende onderliggende interactiepatronen binnen de bestuurlijke organisatie meegenomen voor de rapportage.

Op basis van eerder onderzoek naar schoolbesturen po (Turkenburg, 2008; Claassen, et al., 2008) verwachten we dat onderwijsorganisaties verschillen in wijze van sturen en in sociaal kapitaal mede vanwege hun grootte, de urbanisatiegraad van hun voedingsgebied en hun denominatie. Voor de 23 deelnemende schoolbesturen zijn we nagegaan hoe zij variëren. Van de 23 onderwijsorganisaties zijn er zeventien bijzonder en zes openbaar. De onderwijsorganisaties zijn gelijkelijk verdeeld over stedelijke en niet-stedelijke gebieden. Tabel 4 laat de demografische achtergrondgegevens van de deelnemende onderwijsorganisaties en schooldirecteuren zien.

Tabel 4 Kenmerken onderwijsorganisaties en schooldirecteuren meerpitters

	Onderwijsorganisatie		Schooldirecteur	
<i>Aantal scholen</i>				
2 – 5	1	(4.3%)	4	(1.0%)
6 – 10	3	(13.0%)	21	(5.3%)
11 – 15	7	(30.4%)	75	(18,8%)
>16	12	(52.2%)	299	(74,9%)
<i>Denominatie</i>				
Openbaar	6	(26.1%)	102	(25.6%)
Bijzonder	17	(73.9%)	297	(74.4%)
<i>Gebied</i>				
Stedelijk	17	(73.9%)	243	(60.9%)
Niet-stedelijk	6	(26.1%)	156	(39.1%)

Dataverzameling

Het survey bestaat uit verschillende onderzoeksinstrumenten die in eerder onderzoek zijn getoetst en gevalideerd (Hooge & Janssen, 2013; Saatcioglu et al., 2011). De data zijn verzameld met behulp van de volgende onderzoeksinstrumenten:

Doelen stellen

Doelen stellen is gemeten met behulp van een vragenlijst die Hooge & Janssen (2013) ontwikkelden in een vooronderzoek onder 42 bestuurders po. Met behulp van een vijfpuntschaal kon worden aangegeven in hoeverre men het eens is met een uitspraak (1 = sterk mee oneens; 5 = sterk mee eens). Principale componenten analyse (PCA) met directe Oblimin rotatie wijst uit dat de dertien items laden op drie factoren met een totaal verklaarde variantie van 73,8%. Tabel A1 in bijlage A laat de factorladingen van de verschillende dertien items zien. De drie factoren vormen goed tot zeer goed betrouwbare schalen (George & Mallery, 2003):

- 1 Doelen stellen ten aanzien van leeropbrengsten in de basisvaardigheden (factor 1; Cronbach's alpha .91 en gemiddelde interitem correlatie .72);
- 2 Doelen stellen ten aanzien van brede leer- en ontwikkelopbrengsten (factor 2; Cronbach's alpha .90 en gemiddelde interitem correlatie .59);
- 3 Doelen stellen ten aanzien van onderwijsleerprocessen (factor 3; Cronbach's alpha .87 en gemiddelde interitem correlatie .68).

Interveniëren

Interveniëren is ook gemeten met behulp van de vragenlijst die Hooge & Janssen (2013) ontwikkelden in het vooronderzoek onder 42 bestuurders po. Met behulp van een vijfpuntschaal kon worden aangegeven in hoeverre men het eens is met een uitspraak (1 = sterk mee oneens; 5 = sterk mee eens). Principale componenten analyse (PCA) met directe

Oblimin rotatie wijst uit dat de elf items laden op drie factoren met een totaal verklaarde variantie van 62,2%. Tabel A2 in bijlage A laat de items met bijbehorende factorladingen zien. De drie factoren vormen goed tot acceptabel betrouwbare schalen (George & Mallery, 2003):

- 1 Interveniëren als ondersteunen (factor 3; Cronbach's alpha .72 en gemiddelde interitem correlatie .40);
- 2 Interveniëren als druk uitoefenen (factor 1; Cronbach's alpha .83 en gemiddelde interitem correlatie .55);
- 3 Interveniëren als ingrijpen (factor 2; Cronbach's alpha .66 en gemiddelde interitem correlatie .40).

Sociaal kapitaal: professionele en persoonlijke aspecten van de structuur van het sociale netwerk.

Met behulp van sociale netwerkanalyse (vgl. Moolenaar, 2010) is de structuur van de sociale relaties in de bestuurlijke gemeenschap in kaart gebracht.

- Om het professionele aspect van de sociale netwerkstructuur in kaart te brengen is aan elk lid van de bestuurlijke gemeenschap van de onderwijsorganisatie gevraagd: 'Aan wie vraagt u advies over uw werk?'
- Om het persoonlijke aspect van de sociale netwerkstructuur in kaart te brengen is aan elk lid van de bestuurlijke gemeenschap van de onderwijsorganisatie gevraagd: 'Met wie heeft u wel eens meer persoonlijke gesprekken?'

Per deelnemend bestuur werd bij de link naar de survey ook een lijst meegeleverd met de namen van de leden van de bestuurlijke gemeenschap van het desbetreffende bestuur en de bijbehorende codes (bijvoorbeeld: Jolanda Smit = AB). De respondenten konden in de survey door middel van het aanklikken van de lettercodes de personen met wie zij contact hadden indiceren. We gebruiken de *bounded/saturated approach* (Lin, 1999; Scott, 2000). Dat betekent dat we een lijst verschaffen van personen uit wie de respondenten kunnen kiezen en die geen ruimte laten voor eigen invulling. Het voordeel van deze aanpak is dat de respons hoger is en het een meer compleet beeld en meer valide resultaten geeft in vergelijking met de *unsaturated approach* (Finnigan & Daly, 2010).

De twee netwerkmaten die we in dit onderzoek hanteren zijn het vragen van advies *In-degree* en *Out-degree* (Borgatti et al. 2002). *In-degree* geeft aan in welke mate iemand om advies wordt gevraagd door anderen uit de bestuurlijke gemeenschap en *Out-degree* geeft aan in welke mate iemand zelf advies vraagt aan een ander in het bestuurlijke netwerk.

Dezelfde twee maten zijn gebruikt voor persoonlijke interactie. *In-degree* betekent dan de mate waarin iemand genoemd wordt door anderen voor het hebben van persoonlijke gesprekken en *Out-degree* betekent de mate waarin iemand anderen noemt waarmee hij of zij persoonlijke gesprekken heeft.

Sociaal kapitaal: onderling vertrouwen en gedeelde visie.

Om onderling vertrouwen tussen, en gedeelde visie van, de leden van de bestuurlijke gemeenschap vast te stellen, is een gevalideerd instrument van Saatcioglu en collega's (2011) gebruikt dat oorspronkelijk is ontwikkeld door Leana en Pil (2006). Dit instrument hebben we uit het Engels naar het Nederlands vertaald. Met behulp van een vijfpuntschaal kan worden aangegeven in hoeverre men het eens is met een uitspraak (1 = sterk mee oneens; 5 = sterk mee eens). Principale componenten analyse (PCA) met Oblimin rotatie wijst uit dat de zestien items laden op twee factoren met een totaal verklaarde variantie van 64,3%. In tabel A3 in bijlage A staan de items met bijbehorende factorladingen vermeld. De twee factoren vormen goed tot zeer goed betrouwbare schalen (George & Mallery, 2003):

- 1 Onderling vertrouwen (factor 2; Cronbach's alpha .94 en gemiddelde interitem correlatie .57);
- 2 Gedeelde visie (factor 1; Cronbach's alpha .88 en gemiddelde interitem correlatie .64).

Onderwijskwaliteit

Om onderwijskwaliteit te meten gebruikten we, in navolging van het onderzoek van Hofman en collega's (2012) de CITO-eindopbrengsten. We gebruikten de CITO-scores van de scholen die ressorteren onder het bestuur in het jaar 2014. De CITO-scores van 2014 liggen in tijd het dichtst bij het moment van de afname van de vragenlijsten (april 2014) en kunnen om die reden het beste gebruikt worden als indicator voor de onderwijskwaliteit. CITO is gebaseerd op drie sub-testen; voor taal (100 vragen), rekenen (60 vragen) en studievoordigheden (40 vragen). De scores van leerlingen worden omgezet naar een schaal tussen 501 en 550. De CITO-scores zijn verkregen via de rijksoverheid¹. Het betreft de ongecorrigeerde CITO-scores, dat wil zeggen dat er niet gecontroleerd is voor leerlinggewicht. Hierbij dient opgemerkt te worden dat niet voor alle schooldirecteuren een CITO-score beschikbaar was, omdat sommige scholen geen gebruik maakten van de CITO-eindtoets in 2014. De opbrengsten op alternatieve toetsen of de opbrengsten van de midden-toetsen van CITO groep 8 konden we niet vergelijken met de CITO-eindopbrengsten en hebben we om die reden niet gebruikt.

We gebruikten leerlinggewichten om te corrigeren voor de achtergrond van leerlingen, te weten een gewicht van 0.3 of 1.2. Dit gewicht wordt berekend op basis van het opleidingsniveau van de ouders. Het gewicht 0.3 wordt toegekend aan leerlingen van wie de ouders maximaal lbo/vbo opleiding hebben. Het gewicht 1.2 wordt toegekend wanneer leerlingen maximaal een ouder met enkel basisonderwijs als opleidingsniveau heeft, en de andere ouder maximaal lbo/vbo. De leerlinggewichten van oktober 2013 zijn verkregen via de

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2014/06/26/overzicht-cito-uitslagen-en-ruwe-eindresultaten-basisscholen>

open-date bestanden van de Dienst Uitvoering Onderwijs.² In het onderzoek is het percentage 'leerlingen-met-gewicht' berekend per school. Verondersteld wordt dat dit percentage negatief samenhangt met de gemiddelde Cito-score voor een school: hoe hoger het percentage leerlingen met gewicht, hoe lager de Cito-score.

Om de deelnemende onderwijsorganisaties zo goed mogelijk te informeren over de resultaten van het onderzoek, is hen binnen een maand na dataverzameling een zogenaamde terugrapportage toegestuurd. In deze rapportage zijn de sociogrammen van het sociale netwerk van de bestuurlijke gemeenschap afgebeeld en wordt uitgelegd hoe de sociogrammen gelezen kunnen worden en geïnterpreteerd. Uit reacties van schoolbestuurders hebben wij kunnen opmaken dat de schoolbesturen de terugrapportage in het algemeen waardeerden omdat het heel inzichtgevend is.

Data-analyse

Multiple regressie analyses

We hebben multi-pele regressie analyses uitgevoerd om na te gaan in hoeverre het doelen stellen als een vorm van sturing samenhangt met het professioneel geven en ontvangen van advies en de persoonlijke interactie. Vervolgens is onderzocht in hoeverre bestuurlijke interventies de relatie tussen het stellen van doelen en advisering en persoonlijke gesprekken medieren. Om na te gaan of en in hoeverre interventies een medierende rol hebben, moet eerst aangetoond worden dat stellen van doelen (onafhankelijke variabele) zowel significant samenhangt met professioneel advisering en persoonlijke gesprekken (afhankelijke variabelen) als met de interventies (mediator). Wanneer dit het geval zal zijn, zal er een mediatie-analyse uitgevoerd worden met behulp van de bootstrapping methode (MacKinnon, Lockwood, & Williams, 2004; Preacher & Hayes, 2004). Het 95% betrouwbaarheidsinterval van de indirecte effecten zal worden geschat met 5000 bootstrap steekproeven (Preacher & Hayes, 2008).

Multi-level analyses

In dit onderzoek heeft een deel van het databestand een multi-niveau karakter. Individuen (in dit onderzoek: schooldirecteuren) zijn genest in groepen (in dit onderzoek: onderwijsorganisaties). Daarbij komt dat variabelen die op organisatieniveau zijn geconceptualiseerd gemeten zijn op het niveau op individueel niveau. Dat betekent dat het databestand zowel zogenaamde niveau 1'-variabelen kent (bijvoorbeeld: individuele percepties van doelen stellen of individuele percepties van gedeelde visie) als zogenaamde niveau 2-variabelen (bijvoorbeeld: geaggregeerde percepties van sturen van onderwijskwaliteit door doelen stellen ten aanzien van onderwijsleerprocessen door het

² https://duo.nl/organisatie/open_onderwijsdata/databestanden/po/Leerlingenpo/Leerlingen_po/gewicht.asp

bestuur of geaggregeerde percepties van de gedeelde visie binnen de bestuurlijke gemeenschap)³.

Dit betekent dus dat er sprake is van meerdere analyseniveaus bij het analyseren van de invloed die sturen van onderwijskwaliteit door middel van het stellen van doelen heeft op de relationele (onderling vertrouwen) en cognitieve (gedeelde visie) dimensies van sociaal kapitaal van de bestuurlijke gemeenschap (zie onderzoeksmodel in figuur 3). Ook is er sprake van meerdere analyseniveaus bij het nagaan van de medierende rol die interventies spelen in de relatie tussen sturen van onderwijskwaliteit (doelen stellen) en onderling vertrouwen en gedeelde visie als dimensies van de bestuurlijke gemeenschap (zie onderzoeksmodel in figuur 3).

Om te kunnen besluiten hoe en of rekening te houden met de complexe multilevel structuur van onze data, is onderzocht of gedeelde visie en onderling vertrouwen (afhankelijke variabelen) kunnen worden verklaard door verschillen tussen de onderwijsorganisaties. Hiertoe zijn de intraclass correlaties berekend. De intraclass correlaties (ICC) laten zien dat een significant percentage van de variatie van gedeelde visie (10%) en van onderling vertrouwen (17%) kan worden toegeschreven aan het niveau van de onderwijsorganisatie als geheel (de ICC3 voor gedeelde visie is .10 ($p < .001$) en voor onderling vertrouwen .17 ($p < .001$)).

Een review van actuele ontwikkelingen in het domein van multilevel mediation modellen (Krull & MacKinnon, 2001; Mathieu & Taylor, 2007; Sobel, 1982; Freedman & Schatzkin, 1992; Zhang et al., 2009, MacKinnon, 2008) wijst uit dat het onderzoeksmodel in deze studie het meeste overeenkomt met zogenoemde '1-1-1 mediation modellen', waar - gegeven een 'niveau 2' cluster variabele (in dit onderzoek: de onderwijsorganisatie) dat gedeeltelijk rekening houdt met variantie op het bestuurlijke niveau - zowel de onafhankelijke, de intermediërende en de onafhankelijke variabelen worden vastgesteld op niveau 1.

Onze gehypothetiseerde 1-1-1 mediation modellen zijn getest met behulp van multilevel structural equation modeling (MSEM) in Mplus. We hebben de 'TYPE=TWO-LEVEL' opdracht gebruikt. Met deze MSEM benadering kunnen de samenhangen tussen de variabelen binnen groepen worden onderzocht (bijvoorbeeld binnen een groep van schooldirecteuren van een bestuur) tussen groepen (bijvoorbeeld tussen schoolbesturen) of beiden worden onderzocht. Omdat dit onderzoek primair gericht is op het individuele niveau (Niveau 1) en minder op het groepsniveau (Niveau 2), hebben we ervoor gekozen om alleen effecten binnen de groepen te rapporteren bij elk getest model. Significante effecten tussen groepen zijn aangegeven in een noot van de tabellen C4 en C5 in bijlage C.

³ Zie Bliese & Chen (2002) en Klein & Danserau (1998) voor de discussie over de methodologische en conceptuele interpretaties van meerdere niveaus van analyse.

Correlatie-analyses

Om de relatie tussen het sociaal kapitaal en de onderwijskwaliteit na te gaan, hebben we ons gericht op het toetsen van de samenhang tussen sociale netwerken, onderling vertrouwen en gedeelde visie (kenmerken van het sociaal kapitaal), het percentage 'leerlingen-*met*-gewicht' per school en de CITO-scores van 2014. Om de samenhang in kaart te brengen hebben we verschillende correlatie-testen uitgevoerd. We verwachten echter geen samenhang tussen het sociaal kapitaal en de onderwijskwaliteit gemeten door middel van CITO-eindopbrengsten in 2014. Om de invloed van het sociaal kapitaal van het bestuur op de onderwijskwaliteit, zoals gemeten door CITO-eindopbrengsten, goed te kunnen analyseren is een longitudinaal design vereist. Met een dergelijk design is immers de invloed van bestuurlijk vermogen zoals in kaart gebracht in 2014 op latere CITO-eindopbrengsten vanaf 2015, bijvoorbeeld een gemiddelde van de CITO-eindopbrengsten van 2015, 2016 en 2017 goed in kaart te brengen. Bovendien, zoals aangegeven in paragraaf 2.3.2 is veronderstelde causale keten van bestuurlijk vermogen op bovenschools niveau tot aan de resultaten van onderwijsleerprocessen in de klas lang en is er binnen die keten veel onduidelijkheid over de richting en aard van de samenhang tussen de variabelen.

Eenpitters

In het algemeen is het zeer moeilijk om schoolbesturen te vinden die met een school onder hun hoede, eenpitters, bereid te vinden om deel te nemen aan onderzoek (zie: Turkenburg, 2008; Hooge & Honingh, 2010; Honingh & Hooge, 2012). In het voorjaar van 2014 was het ook ons nog niet gelukt eenpitters bereid te vinden tot deelname. Daarom is ondersteuning gevraagd van de Verenigde Bijzondere Scholen (VBS) omdat de VBS veel eenpitters onder haar leden telt. Door middel van een oproep op de VBS-website en tijdens een ledenbijeenkomst is via schooldirecteuren van eenpitters verzocht mee te doen aan dit onderzoek. De schooldirecteuren of bestuurders die interesse toonden voor deelname, zijn persoonlijk gebeld door de onderzoekers om het onderzoek nader toe te lichten en uit te leggen wat deelname inhoudt.

Steekproef

Als gevolg van de gevolgde procedure, zijn uiteindelijk 18 eenpitters benaderd om deel te nemen aan het onderzoek. Van de 18 eenpitters die we konden benaderen, zegden 12 hun deelname toe. De voornaamste redenen voor de overige zes bestuurders om niet met hun onderwijsorganisatie deel te nemen aan onderzoek waren gebrek aan tijd en overbelasting van de mensen in de organisatie.

Van alle respondenten hadden er 53 de functie van bestuurder, 2 de functie van bestuurlijk stafmedewerker, 11 de functie van schooldirecteur en 2 de functie van adjunct-directeur. Van de 12 besturen hadden er 11 een school voor bijzonder onderwijs en 1 onderwijsorganisatie een school voor openbaar onderwijs. Een van de scholen ressorterend onder een eenpitter-

bestuur staat in een stedelijke omgeving, de andere scholen staan in niet-stedelijk gebied. Tabel 5 laat de demografische achtergrondgegevens van de deelnemende bestuurders en schooldirecteuren/adjunct-directeuren zien.

Tabel 5 Kenmerken bestuurders/bestuurlijk stafmedewerkers en schooldirecteuren/adjunct-directeuren eenpitters

	Bestuurder /bestuurlijk stafmedewerker	Schooldirecteur /adjunct- directeur
<i>Aantal scholen</i>		
1	55	13
<i>Denominatie</i>		
Openbaar	3	1
Bijzonder	52	12
<i>Gebied</i>		
Stedelijk	3	1
Niet-stedelijk	52	12

De respondenten van de eenpitter-besturen hebben hetzelfde digitale survey ingevuld als de respondenten van de meerpitter-besturen. Er zijn dus dezelfde data verzameld met dezelfde instrumenten (zie paragraaf 3.1.1.). Ook de eenpitters hebben een terugrapportage ontvangen.

T-toetsen

Vanwege het kleine aantal eenpitters en daarbinnen het kleine aantal schooldirecteuren is het niet mogelijk om multilevel analyse uit te voeren om het effect van het bestuurlijk handelen door het bestuur op het sociaal kapitaal te meten, en evenmin de samenhang van deze variabelen met de CITO-eindopbrengsten. In plaats daarvan zijn de resultaten van de eenpitters als groep vergeleken met de resultaten van de meerpitters wat betreft:

- Doelen stellen;
- interveniëren;
- onderling vertrouwen;
- gedeelde visie.

De verschillen tussen de gemiddelde scores op deze variabelen tussen de groep eenpitters en de groep meerpitters zijn met behulp van t-toetsen getoetst in SPSS.

Sociogrammen

Om de sociale netwerken van de bestuurlijke gemeenschap te visualiseren is gebruik gemaakt van softwarepakket R (2013).

3.2 Vergelijkende gevalstudie

Om meer betekenis te kunnen geven aan de variabelen, relaties en effecten die in het survey-onderzoek kwantitatief zijn onderzocht, hebben we een dieptestudie uitgevoerd met behulp van een *gestructureerde* vergelijkende gevalstudie (Miles en Huberman, 1994, Yin, 1984). In tegenstelling tot een open gevalstudie met een explorerend karakter, wordt een gestructureerde gevalstudie geleid door theorie/theoretische inzichten, op basis van een onderzoeksschema en ondersteund door zo concreet mogelijke onderzoeksvragen.

Beredeneerde steekproef

We kiezen als selectie criterium voor de beredeneerde steekproef van de vergelijkende gevalstudie de onafhankelijke variabele *intervenieren door ondersteunen*. Op grond van de resultaten van het survey-onderzoek weten we dat ondersteuning als interventie van positieve invloed is op onderling vertrouwen en gedeelde visie. Om voldoende variatie in sociaal kapitaal aan te treffen bij de onderzochte cases, hebben we extremen geselecteerd: uit de groep van meerpitters zijn de drie onderwijsorganisaties benaderd voor deelname waar het bestuur het hoogst scoorde op de interventie ondersteunen, en de drie onderwijsorganisaties waar het bestuur het laagst scoorde. Door deze selectiemethode verwachten we variatie te vinden in bestuurlijke handelen, relationele en cognitieve dimensies van het sociaal kapitaal en de relaties ertussen. Op deze manier kan een meer diepgaand inzicht worden verkregen in de processen en mechanismen die zich hierbij voordoen. Zo kan met behulp van de resultaten ‘het verhaal achter de cijfers’ van de resultaten van het survey worden verteld.

Alle zes de onderwijsorganisaties waren bereid tot deelname. Om de *anonimiteit* van de deelnemende onderwijsorganisaties zo goed mogelijk te garanderen, zijn de namen veranderd in Latijnse namen, is de schaalgrootte (hoeveel scholen ressorteren er onder het bestuur, hoeveel leerlingen telt de onderwijsorganisatie) globaal aangegeven en zijn specifieke begrippen of woorden op de website of in het strategisch beleidsplan vermeden of zijn er passende synoniemen gezocht. Ook is, om herkenning van personen te vermijden, soms het geslacht van de respondenten veranderd: ‘hij’ is ‘zij’ geworden en andersom.

In tabel 6 worden de zes onderwijsorganisaties die deel uitmaken van de vergelijkende gevalstudie kort beschreven. Te zien is dat de drie onderwijsorganisaties Anima, Celsus en Sapiens waar het bestuur in hoge mate interveniëert door te ondersteunen, alle drie in een (groot)stedelijke omgeving opereren. Dit in tegenstelling tot de drie onderwijsorganisaties Forum, Ante en Tempus waar het bestuur relatief gezien in mindere mate interveniëert: deze bevinden zich in een niet stedelijke omgeving. Ook valt op dat de drie onderwijsorganisaties waar het bestuur in lage mate interveniëert door te ondersteunen geen van alle klein zijn. Verder laat tabel 6 zien dat de er geen verschillen zijn tussen de zes onderwijsorganisaties voor wat betreft de achtergrond van de leerlingen en het inspectie oordeel.

Tabel 6: zes onderwijsorganisaties

Onderwijs-organisatie >	Anima	Celsus	Sapiens	Forum	Ante	Tempus
Interveniëren door ondersteunen	Hoog	Hoog	Hoog	Laag	Laag	Laag
Denominatie	Bijzonder	Bijzonder	Bijzonder	Bijzonder	Openbaar	Openbaar
Grootte	Klein	Groot	Klein	Groot	Groot	Groot
Aantal leerlingen	Tussen de 1.500 - 2.000	Tussen de 3.750 - 4.250	Tussen de 2.000 – 2.500	Tussen de 6.750 - 7.250	Tussen de 1.750 - 2.250	Tussen de 3.500 - 4.000
Aantal scholen	Tussen de 2 – 5	Tussen de 11-15	Tussen de 6 - 10	Meer dan 15	Tussen de 11-15	Tussen de 11-15
Urbanisatiegraad	Stedelijk	Stedelijk	Groot-stedelijk	Niet stedelijk	Niet stedelijk	Niet stedelijk
Achtergrond leerlingen	Op alle scholen is er een leerling-populatie met overwegend hoog opgeleide ouders.	Op de meeste scholen is er een leerlingpopulatie met overwegend hoog opgeleide ouders. Een aantal scholen heeft een meer gemengde populatie.	Op alle scholen is er een leerling-populatie met overwegend laag opgeleide ouders en er zijn relatief veel leerlingen uit eenouder gezinnen.	Op de meeste scholen is er een leerlingpopulatie met overwegend hoog opgeleide ouders. Een aantal scholen heeft een meer gemengde populatie.	Op de meeste scholen is er een leerlingpopulatie met overwegend hoog opgeleide ouders. Een aantal scholen heeft een meer gemengde populatie.	Op de meeste scholen is er een leerlingpopulatie met overwegend hoog opgeleide ouders. Een aantal scholen heeft een meer gemengde populatie.
Inspectie-oordeel over de scholen ressorterend onder het bestuur in 2012, 2013, 2014	-1 school is in 2013 <i>zwak</i> , in 2014 basisarrangement. -De overige scholen hebben basisarrangement.	-Alle scholen hebben basisarrangement.	-1 school in 2015 <i>zeer zwak</i> , in 2012 en 2013 basisarrangement, in 2014 geen onderzoek. -2 scholen waren in 2012 <i>zwak</i> , vanaf 2013 basisarrangement. -De overige scholen hebben basisarrangement.	-1 school in 2012 <i>zwak</i> , vanaf 2013 basisarrangement. -De overige scholen hebben basisarrangement.	-1 school in 2015 <i>zeer zwak</i> , in 2012 en 2014 basisarrangement. In 2013 geen onderzoek. - De overige scholen hebben basisarrangement.	-1 school in 2013 en 2014 <i>zwak</i> . -De overige scholen hebben basisarrangement.

Bij een vergelijkende gevalstudie moet ook worden bepaald bij welke actoren of eenheden binnen de onderwijsorganisatie data worden verzameld. Miles & Huberman (1994, p. 32) noemen dit ‘within-sampling’. Leden van het bestuur, een lid van de bestuurlijke staf en twee schooldirecteuren zijn gekozen als de actoren bij wie de interviews worden afgenomen. De twee schooldirecteuren zijn willekeuring geselecteerd uit de lijst met aanwezige schooldirecteuren op basis van de achternaam van de schooldirecteur die begon met de letter meest vooraan in het alfabet en de schooldirecteur waarvan de achternaam begon met de letter meest achteraan in het alfabet. Bij een onderwijsorganisatie (Signum) is dit anders

verlopen: daar zijn de directeuren niet willekeurig geselecteerd, maar konden zij zich vrijwillig aanmelden voor een interview. Dit op verzoek van de bestuurder omdat hij zijn directeuren niet tot iets wilde verplichten. Naast deze actoren, is ook gebruikt gemaakt van relevante documenten als databron, zoals strategisch beleidsplan, jaarverslag en beleidsstukken en teksten op website over (beleid ten aanzien van) onderwijskwaliteit .

Dataverzameling

Bij de dataverzameling is gebruikgemaakt van het principe van triangulatie van data. We beschikten al over de kwantitatieve data uit het survey-onderzoek voor de zes deelnemende onderwijsorganisaties inclusief sociogrammen van het sociale netwerk van de bestuurlijke gemeenschap. Daarnaast zijn er interviews afgenomen op grond van een interviewhandleiding, en is bij iedere onderwijsorganisatie een documentenanalyse c.q. analyse van de website uitgevoerd. De data-verzameling bestaat dus uit:

- Sociale netwerken voor respectievelijk advies vragen en persoonlijke gesprekken;
- Semi-gestructureerde interviews. Naast structurering van het gesprek met de interhandleiding (zie bijlage B) is de respondenten ook de vrijheid gelaten te spreken over een bepaald onderwerp, of nieuwe onderwerpen aan te snijden naar aanleiding van onderwerpen uit de interviewhandleiding;
- Documentenanalyse (strategisch beleidsplan, jaarverslag en beleidsstukken en teksten op website die inzicht geven in (beleid ten aanzien van) onderwijskwaliteit).

Per onderwijsorganisatie zijn vier interviews afgenomen: een interview met de leden van bestuur (in vijf van de zes gevallen is er sprake van een eenhoofdig bestuurder), een interview met een lid van de bestuurlijke staf en twee afzonderlijke interviews met schooldirecteuren. Bij de onderwijsorganisatie Forum bestaat het bestuur uit twee leden, maar daar is toch alleen de voorzitter van het bestuur geïnterviewd, omdat het lid van het bestuur op het moment van het interview verhinderd bleek. Bij de onderwijsorganisatie Anima is vanwege de kleine schaal alleen een interview afgenomen met de bestuurder en met een schooldirecteur. Voor de andere schooldirecteuren bleek een interview een te zware belasting en bij Anima is geen bestuurlijke staf werkzaam. In totaal zijn er dus 22 personen geïnterviewd.

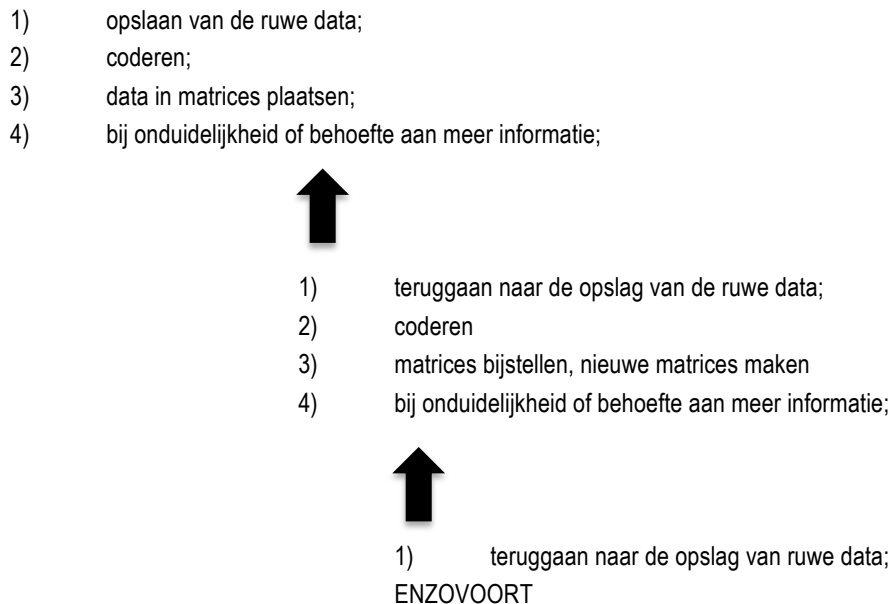
De interviews duurde gemiddeld een uur tot anderhalf uur. De interviews zijn steeds door twee personen afgenomen en gedurende de afname letterlijk uitgetypt. Tijdens de dataverzameling en –analyse hebben de onderzoekers aantekeningen gemaakt. Deze aantekeningen waren zowel descriptief als interpretatief.

Data-analyse

Voor alle cases is dezelfde systematiek van analyse gevolgd. Het iteratieve proces in figuur 4 is hierbij belangrijk. Het tijdens de dataverzameling en -analyse gebruikte codeerschema is steeds bijgesteld, terwijl er voortdurende vergelijking van de cases plaatsvond. We hebben ‘decision rules’ opgesteld, en kwalificaties zoals ‘veel’ of ‘zeer weinig’ in de resultaten zijn

herleidbaar tot de ruwere data. Tot slot is er een databank opgezet met de letterlijke tekst van de interviews, de oorspronkelijke codeertabellen, aantekeningen enzovoort.

Figuur 4: iteratief proces van data-analyse



De data-analyse bestond uit twee stappen. De eerste stap omvatte het coderen en categoriseren van de gegevens. Daarbij is gebruik gemaakt van beschrijvingscategorieën. Er is begonnen met het maken van beschrijvingscategorieën op basis van de interviewteksten en data uit de documentenanalyse, gebaseerd op de variabelen uit het van te voren vastgestelde onderzoeksschema. Vervolgens is een gevalsverslag per onderwijsorganisatie geschreven met behulp van de beschrijvingscategorieën, zoveel mogelijk in de letterlijke tekst uit de interviews en de documentenanalyse. De informatie uit de documenten/website is gebruikt ter aanvulling, illustratie en verificatie van de informatie uit de interviews.

Op grond van de gevalsverslagen met daarin de beschrijvingscategorieën zijn de variabelen vervolgens verdiept en is naar patronen gezocht tussen variabelen op basis van overeenkomsten, verschillen en uitzonderingen per case. Zo zijn verbanden, samenhangen en processen beschreven. In de terminologie van Miles & Huberman (1994) spreken we van 'within case analysis'. Hierbij zijn, indien nodig, de letterlijke interviewteksten en de schooldocumenten opnieuw nagelopen. Tijdens dit proces is een aantal beschrijvingscategorieën nogmaals veranderd of verfijnd. Daarna is een vergelijking tussen de cases gemaakt, in andere woorden: een 'between case analysis'. Deze vergelijking tussen de onderwijsorganisaties is gemaakt op grond van de afzonderlijke gevalsbeschrijvingen en verklaringen, rekening houdend met de in het survey gevonden effecten en samenhangen.

4 Sociaal kapitaal bij sturen van onderwijskwaliteit

In dit onderzoek is het sociaal kapitaal van onderwijsorganisaties op dat tot stand komt bij sturen van onderwijskwaliteit onderzocht. Bestuurders, bestuurlijk stafmedewerkers en schooldirecteuren vormen de bestuurlijke gemeenschap. We veronderstellen dat de leden van de bestuurlijke gemeenschap elkaar voorzien van sociale 'hulpbronnen' zoals kennis, legitimatie, informatie, gezag, motivatie of onderling vertrouwen via hun onderlinge relaties en interacties en zo sociaal kapitaal produceren. Deze hulpbronnen hebben zij nodig om sturen van onderwijskwaliteit in de organisatie zijn beslag te laten krijgen in de scholen, bij de lerarenteams, en in de klassen.

Wij brengen het sociaal kapitaal in kaart door de structurele dimensie van het sociale netwerk van de bestuurlijke gemeenschap te beschrijven wat betreft het professionele aspect (wie vragen elkaar om advies over hun werk?) en wat betreft het persoonlijke aspect (wie voeren persoonlijke gesprekken?). Ook beschrijven we de relationele en cognitieve dimensies van het sociaal kapitaal: in welke mate is er sprake van respectievelijk onderling vertrouwen en van een gedeelde visie binnen de bestuurlijke gemeenschap?

4.1 Algemeen beeld van het sociaal kapitaal

Op basis van de resultaten van het survey-onderzoek schetsen we eerst een algemeen beeld van het sociaal kapitaal bij meerpitters. Wat betreft het professionele aspect van de structurele dimensie van het sociaal kapitaal, dat we met behulp van sociale netwerkanalyse in kaart hebben gebracht door aan alle leden van de bestuurlijke gemeenschap te vragen aan welke andere leden in de bestuurlijke gemeenschap zij advies vragen, blijkt dat de leden van de bestuurlijke gemeenschap in dit onderzoek aan gemiddeld 7 anderen advies vragen over hun werk. Dit komt overeen met ongeveer een derde (28%) van de totale bestuurlijke gemeenschap.

Wat betreft het persoonlijke aspect van structurele dimensie van het sociaal kapitaal, dat we met behulp van sociale netwerkanalyse in kaart hebben gebracht door aan alle leden van de bestuurlijke gemeenschap te vragen met welke andere leden in de bestuurlijke gemeenschap zij persoonlijke gesprekken voeren, laat het survey zien dat de leden van de bestuurlijke gemeenschap met gemiddeld 4 anderen persoonlijke gesprekken hebben gevoerd. Dit komt neer op ongeveer 17% van de totale bestuurlijke gemeenschap.

Binnen de bestuurlijke gemeenschap worden meer professionele relaties aangegaan (gemiddeld wordt aan 28% van de leden in bestuurlijke gemeenschap advies gevraagd) dan persoonlijke interacties (gemiddeld wordt met 17% van de leden in de bestuurlijke gemeenschap wel eens persoonlijke gesprekken gevoerd).

Binnen de bestuurlijke gemeenschap wordt gemiddeld genomen een hoge gedeelde visie en hoog onderling vertrouwen ervaren door schooldirecteuren (respectievelijk 4.21 en 3.96, zie tabel 7). De gedeelde visie wordt als hoger ervaren dan het onderling vertrouwen. Een gepaarde t-toets wijst uit dat dit verschil significant is ($p < .001$)⁴.

Tabel 7: Beschrijvende statistieken voor de relationele en cognitieve dimensie van het sociaal kapitaal ($N = 399$)

	M	SD	Min	Max
Onderling vertrouwen	3.96	0.72	1.58	5.00
Gedeelde visie	4.21	0.77	1.00	5.00

4.2 Kwalitatieve beschrijving van sociaal kapitaal

In de vergelijkende gevalstudie is het sociaal kapitaal diepgaand onderzocht op basis van kwalitatieve data bij de zes onderwijsorganisaties. In tabel 8 wordt het sociaal kapitaal beschreven aan de hand van de structurele, relationele en cognitieve dimensies. In figuur 5 zijn de sociogrammen van de structurele dimensie weergegeven.

Het sociaal kapitaal verschilt sterk per onderwijsorganisatie, zoals te zien is in tabel 8. Bij de bestuurder en bestuurlijke staf zowel de professionele als de persoonlijke interacties binnen de bestuurlijke gemeenschap. Het vertrouwen en de gedeelde visie binnen de bestuurlijke gemeenschap is hoog. De gedeelde visie bij Sapiens blijkt uit het feit dat de directeuren, bestuurlijke staf en de bestuurder dezelfde taal spreken en dezelfde eenduidige opvatting van onderwijskwaliteit hanteren.

Ook bij Celsus neemt de bestuurder een centrale plek in bij het sociale netwerk van de bestuurlijke gemeenschap: hij vormt de verbindende schakel. Wat betreft de persoonlijke onderlinge interacties neemt de bestuurder een beduidend minder centrale positie in en staan de bestuurlijke stafmedewerkers en een aantal directeuren meer centraal. De kluwen is ook minder verweven dan bij het inwinnen van advies. Binnen de bestuurlijke gemeenschap is er een subgroep van de bestuurder, bestuurlijke staf en enkele directeuren die elkaar begrijpen en stimuleren in de opvattingen over, en werken aan, onderwijskwaliteit met een sterk vernieuwend karakter. Deze groep, met de bestuurder voorop, is minder verbonden met de

⁴ Een relativering is hier op zijn plaats. Ten eerste zijn verschillen vanwege de omvang van de steekproef al gauw significant, en ten tweede is hier geen rekening gehouden met verschillen tussen de onderwijsorganisaties.

overige directeuren. De overige directeuren ‘benen het niet altijd bij’ en/of delen de nieuwe ideeën en werkwijze niet. Hierdoor is de gedeelde visie niet zo hoog zoals bij Sapiens. Door de informatieachterstand die deze directeuren voelen, is ook het vertrouwen binnen de bestuurlijke gemeenschap minder.

Tabel 8: Het sociaal kapitaal van de zes onderwijsorganisaties.

Onderwijsorganisatie >	Anima	Celsus	Sapiens	Forum	Ante	Tempus
Structurele dimensie professioneel (advies inwinnen)	Stervorm: bestuurder samen met 1 directeur verbindende schakel	Sterk verweven kluwen: bestuurder staat centraal, nauw gevolgd door bestuurlijke staf	Dominantie van bestuurder en bestuurlijke staf	Sterk verweven kluwen: voorzitter CvB samen met 1 directeur centraal, nauw gevolgd door bestuurlijke staf en enkele directeuren	Verweven kluwen: bestuurder en staf staan centraal	Verweven kluwen: bestuurder en staf staan centraal
Structurele dimensie persoonlijk (persoonlijke gesprekken)	Stervorm: bestuurder verbindende schakel	Verweven kluwen: bestuurlijke staf en enkele directeuren staan centraal	Dominantie van bestuurder en bestuurlijke staf.	Verweven kluwen: schooldirecteur centraal, overigen gelijke posities	Losse kluwen: stafmedewerker staat centraal en bestuurder marginale positie	Losse kluwen: bestuurder en staf staan centraal
Relationele dimensie (vertrouwen)	Hoog/gemiddeld: 1 directeur valt erbuiten.	Laag	Hoog	Laag	Zeër laag	Laag/hoog: Het is laag behalve binnen een subgroepje van vier directeuren, daar is het hoog.
Cognitieve dimensie (gedeelde visie)	Laag	Gemiddeld: hoog tussen de bestuurder, staf en een aantal directeuren, maar aantal directeuren valt erbuiten.	Hoog	Laag	Zeër laag	Laag/hoog: Het is laag behalve binnen een subgroepje van vier directeuren, daar is het hoog.

Figuur 5: sociogrammen van de bestuurlijke gemeenschap per onderwijsorganisatie uit de gevalstudie

Legenda

Bestuurder (V/B):

geel

Bestuurlijke stafmedewerkers (StM):

blauw

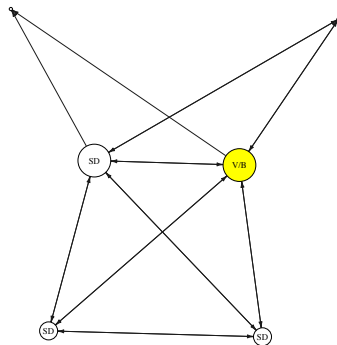
Schooldirecteuren (SD of leeg):

wit

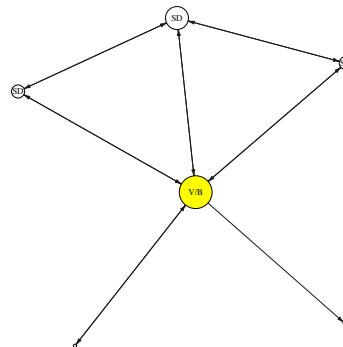
De grootte van het figuur geeft aan hoe vaak dit lid door andere leden wordt genoemd: hoe groter het figuur, des te vaker wordt het lid genoemd.

Anima

Advies inwinnen

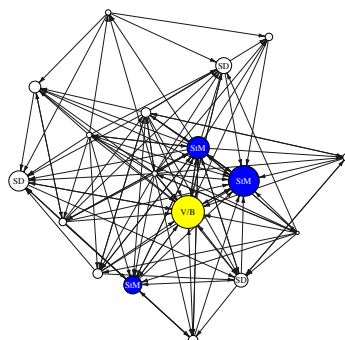


Persoonlijke gesprekken

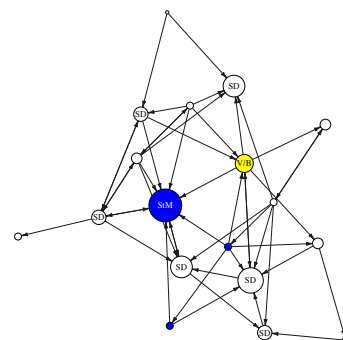


Celsus

Advies inwinnen



Persoonlijke gesprekken



Legenda

Voorzitter CvB (V/B):

geel

Lid CvB (LC):

groen

Bestuurlijke stafmedewerkers (StM):

blauw

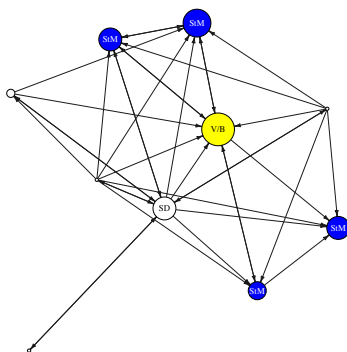
Schooldirecteuren (SD of leeg):

wit

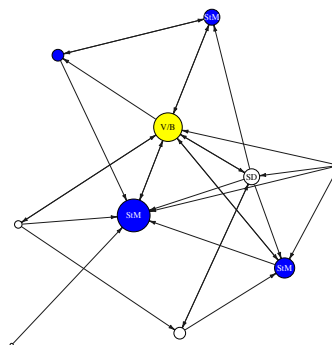
De grootte van het figuur geeft aan hoe vaak dit lid door andere leden wordt genoemd: hoe groter het figuur, des te vaker wordt het lid genoemd.

Sapiens

Advies innemen

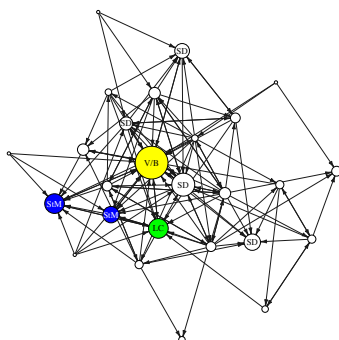


Persoonlijke gesprekken

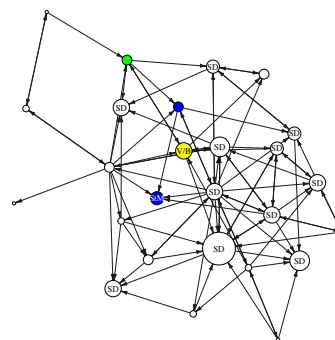


Forum

Advies innemen



Persoonlijke gesprekken



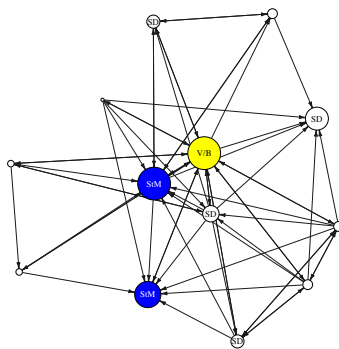
Legenda

Bestuurder (V/B): **geel**
 Bestuurlijke stafmedewerkers (StM): **blauw**
 Schooldirecteuren (SD of leeg): **wit**

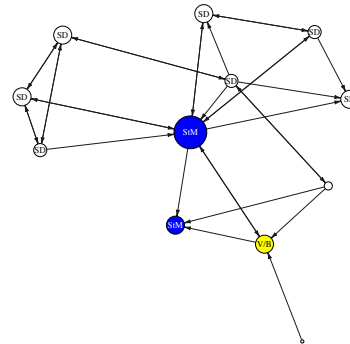
De grootte van het figuur geeft aan hoe vaak dit lid door andere leden wordt genoemd: hoe groter het figuur, des te vaker wordt het lid genoemd.

Ante

Advies inwinnen

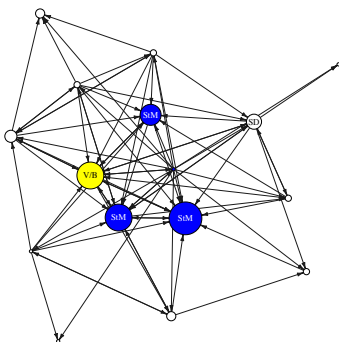


Persoonlijke gesprekken

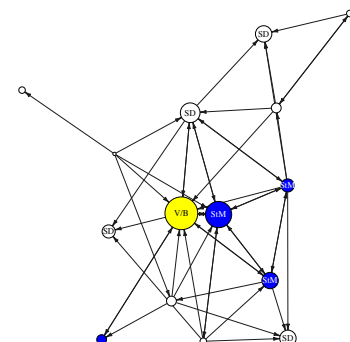


Tempus

Advies inwinnen



Persoonlijke gesprekken



In de kluwen van de bestuurlijke gemeenschap nemen ook bij Tempus de bestuurder en bestuurlijke staf een centrale plek in. De structuur van de bestuurlijke gemeenschap is wat betreft de professionele onderlinge interacties als 'verweven' te typeren, en wat betreft de persoonlijke relaties en interacties als 'losse kluwen'. Het onderling vertrouwen binnen de bestuurlijke gemeenschap hebben we getypeerd als hoog/laag, evenals de gedeelde visie omdat er wel een subgroep van vier directeuren is binnen de bestuurlijke gemeenschap met van oudsher een hoog onderling vertrouwen en een sterk gedeelde visie, terwijl het onderling vertrouwen en de gedeelde visie binnen de hele bestuurlijke gemeenschap laag zijn.

Bij Ante is de structuur van de bestuurlijke gemeenschap wat betreft de professionele onderlinge interacties te typeren als een verweven kluwen waar bestuurder en staf een centrale positie innemen. Als het gaat om de web van interacties met betrekking tot persoonlijke gesprekken valt de losse kluwen op, waarbij de bestuurder een marginale positie inneemt en een bestuurlijke stafmedewerker centraal staat, eenzelfde patroon als bij Celsus. Dat de bestuurder (en stafmedewerkers) een marginale positie innemen bij de persoonlijke interacties, kan een verklaring zijn voor het (zeer) lage vertrouwen bij Ante en Celsus.

Bij Anima domineert de bestuurder samen met een directeur het stervormige sociale netwerk van de bestuurlijke gemeenschap. Het vertrouwen is bij Anima iets lager dan bij Sapiens omdat een directeur erbuiten valt en de gedeelde visie laag is. Dit laatste lijkt het resultaat van de bewuste strategie van de bestuurder die de eigenheid, het verschil en de autonomie van de scholen als uitgangspunt bij het bestuur hanteert. Tegelijkertijd geeft de bestuurder van Anima aan dat ze het kwetsbaar vindt dat alleen zij als bestuurder de verbindende schakel vormt en de visie, werkwijze en kwaliteit niet breder gedragen worden.

Ook bij Forum neemt de voorzitter van het CvB samen met een directeur een centrale plek in in een sterk verweven kluwen (web) van professionele onderlinge interacties. Maar net als bij Ante ziet het er wat betreft de persoonlijke onderlinge interacties anders uit. Hier is het web van interacties minder hecht en staat een schooldirecteur centraal, terwijl de andere leden van de bestuurlijke gemeenschap gelijke posities innemen. Net als bij Ante en Tempus zijn het vertrouwen en de gedeelde visie binnen de bestuurlijke gemeenschap laag.

De bevindingen bij Sapiens, Ante en Forum werpen wat meer licht op hoe de mate van onderling vertrouwen en gedeelde visie kan worden verklaard. Bij deze besturen blijkt duidelijk dat hoe de leden van de bestuurlijke gemeenschap elkaars capaciteiten, kennis en denk- en werkniveau beoordelen, van invloed is op het sociaal kapitaal van de groep. Hoe interessanter men elkaar als gesprekspartner vindt, hoe hoger het vertrouwen in elkaars capaciteiten, hoe meer men geneigd is elkaar om advies te vragen en het te geven, informatie uit te wisselen, elkaar te vertrouwen en men bereid is een gezamenlijke visie en werkwijze te ontwikkelen. De volgende uitspraak van een directeur bij Celsus is illustratief hiervoor: "Ik heb twee directeuren

waar ik veel contact mee zoek want die hebben allebei alles goed op orde.” Ook de beleidsmedewerker onderwijskwaliteit bij Sapiens signaleert dat binnen de bestuurlijke gemeenschap ‘de goeden elkaar opzoeken’: “Dus de directeurs van de scholen die beter functioneren en presteren, zoeken elkaar eerder op dan de anderen, die bijvoorbeeld in een schoolverbeteringstraject zitten. Die ongelijkheid houd je toch.” Een schooldirecteur bij Sapiens beaamt dit: “Mijn school is geen zwakke school en zit ook niet in een verbetertraject, wij willen juist een excellente school worden. Dat is dan lastig communiceren met een zwakke school binnen Sapiens. Lastig samen plannen maken. Er is een tijdje geweest dat ik mij moest voegen naar scholen die zwak waren. Is niet fijn.”

4.3 Sociaal kapitaal van eenpitters

Binnen de bestuurlijke gemeenschap van eenpitters wordt gemiddeld genomen een hoge gedeelde visie en hoog onderling vertrouwen ervaren (respectievelijk 4.41 en 4.55, zie tabel 8). De gedeelde visie binnen de bestuurlijke gemeenschap wordt als hoger ervaren dan het onderling vertrouwen.

Tabel 8: Beschrijvende statistieken voor de relationele en cognitieve dimensie van het sociaal kapitaal (N = 68)

	M	SD	Min	Max
Onderling vertrouwen	4.41	0.46	2.67	5.00
Gedeelde visie	4.55	0.52	3.00	5.00

Bij eenpitters wordt meer onderling vertrouwen ervaren binnen de bestuurlijke gemeenschap (4.41) dan bij meerpitters (3.95). Een T-test wijst uit dat dit verschil significant is ($p < .001$). Ook wordt bij eenpitters meer een gedeelde visie gerapporteerd door de leden van de bestuurlijke gemeenschap (4.55) dan bij meerpitters (3.21). Ook dit verschil is significant.

Wat betreft de structurele dimensie van het sociaal kapitaal kunnen we de professionele netwerken (advies inwinnen) als volgt typeren, zie figuur 5. In de meeste netwerken nemen de voorzitter van het bestuur en de schooldirecteur een centrale rol in: deze personen worden het meest door de andere leden van de bestuurlijke gemeenschap genoemd als het gaat om het inwinnen van advies (zie als voorbeeld de sociogrammen 1a en 12a). In de netwerken, die bestaan uit vier of meer bestuursleden, kunnen de schooldirecteur en voorzitter van het bestuur ook een verbindende rol vervullen: doordat zij om advies gevraagd worden door andere bestuursleden, die elkaar niet om advies vragen, zijn zij in de positie om de verbinding te maken tussen de andere bestuursleden (zie bijvoorbeeld sociogram 5a).

In twee andere netwerken vervullen juist een aanwezige stafmedewerker en een lid van het bestuur een centrale en verbindende rol (zie respectievelijk de sociogrammen 9a en 4a).

In de persoonlijke netwerken (persoonlijke gesprekken) zien we juist dat andere leden van het netwerk, zoals leden van het bestuur of de adjunct-directeur een centrale rol innemen: zij worden het meest door de andere leden van de bestuurlijke gemeenschap genoemd als het gaat om het voeren van een persoonlijk gesprek (zie bijvoorbeeld de sociogrammen 3b of 4b). Degene aan wie advies wordt gevraagd is dus niet altijd dezelfde persoon als met wie een persoonlijk gesprek wordt gevoerd. Waar sommige persoonlijke netwerken juist meer hecht lijken dan de professionele netwerken (er zijn meer onderlinge lijnen zichtbaar) (zie de sociogrammen 2a/b en 12a/b), zien we ook in een aantal gevallen dat leden van de bestuurlijkegemeenschap een specifieke voorkeur hebben voor bepaalde andere leden uit de bestuurlijkegemeenschap (zie de sociogrammen 3a/3b en 6a/b).

Figuur 6: sociogrammen van de bestuurlijke gemeenschap per eenpitter

Legenda

Voorzitter bestuur (V/B):

geel

Lid van het bestuur (LC):

groen

Bestuurlijke stafmedewerkers (StM):

blauw

Schooldirecteuren (SD of leeg):

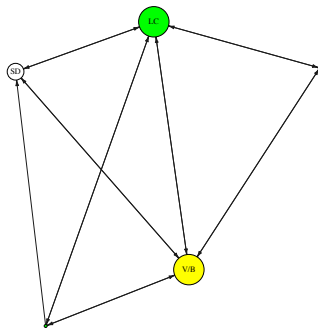
wit

Adjunct-directeur (AD)

zwart

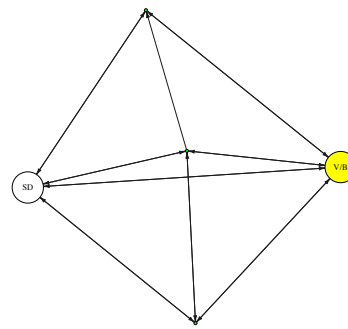
De grootte van het figuur geeft aan hoe vaak dit lid door andere leden wordt genoemd: hoe groter het figuur, des te vaker wordt het lid genoemd.

Persoonlijke gesprekken



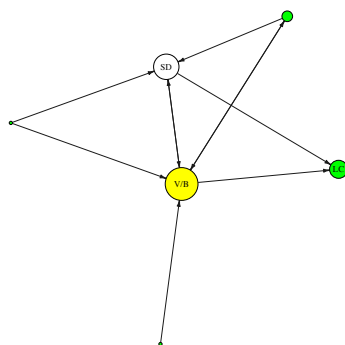
1a

Advies inwinnen



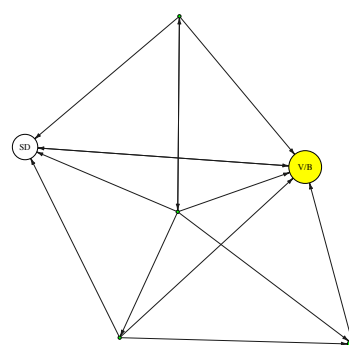
1b

Advies inwinnen



2a

Persoonlijke gesprekken



2b

Legenda

Voorzitter bestuur (V/B):

geel

Lid van het bestuur (LC):

groen

Bestuurlijke stafmedewerkers (StM):

blauw

Schooldirecteuren (SD of leeg):

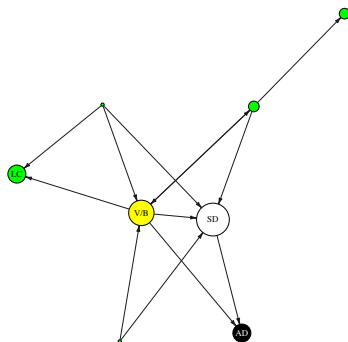
wit

Adjunct-directeur (AD)

zwart

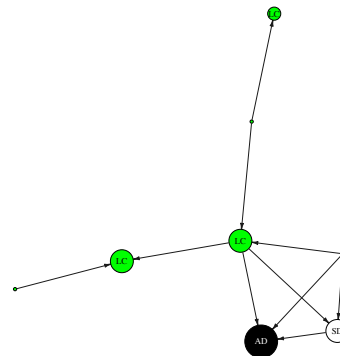
De grootte van het figuur geeft aan hoe vaak dit lid door andere leden wordt genoemd: hoe groter het figuur, des te vaker wordt het lid genoemd.

Advies inwinnen



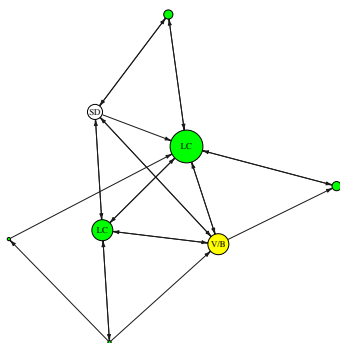
3a

Persoonlijke gesprekken



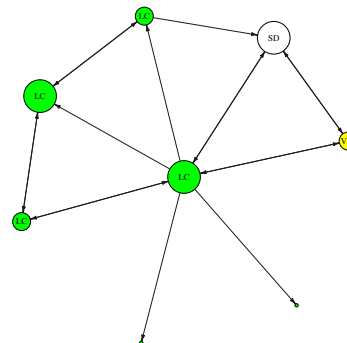
3b

Advies inwinnen



4a

Persoonlijke gesprekken



4b

Legenda

Voorzitter bestuur (V/B):

geel

Lid van het bestuur (LC):

groen

Bestuurlijke stafmedewerkers (StM):

blauw

Schooldirecteuren (SD of leeg):

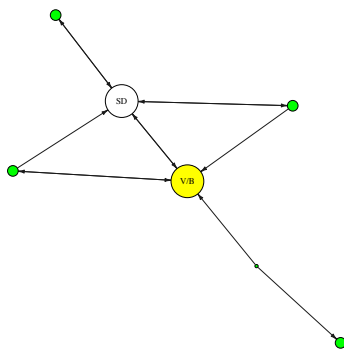
wit

Adjunct-directeur (AD)

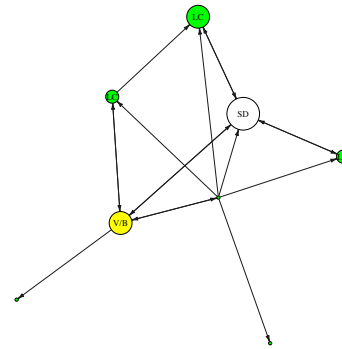
zwart

De grootte van het figuur geeft aan hoe vaak dit lid door andere leden wordt genoemd: hoe groter het figuur, des te vaker wordt het lid genoemd.

Advies inwinnen



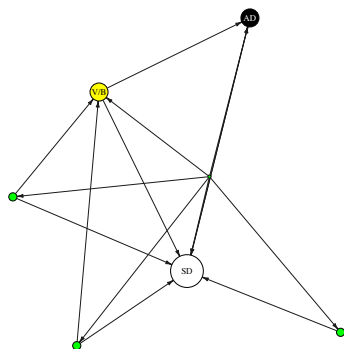
Persoonlijke gesprekken



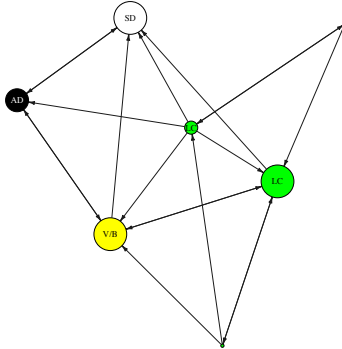
5a

5b

Advies inwinnen



Persoonlijke gesprekken



6a

6b

Legenda

Voorzitter bestuur (V/B):

geel

Lid van het bestuur (LC):

groen

Bestuurlijke stafmedewerkers (StM):

blauw

Schooldirecteuren (SD of leeg):

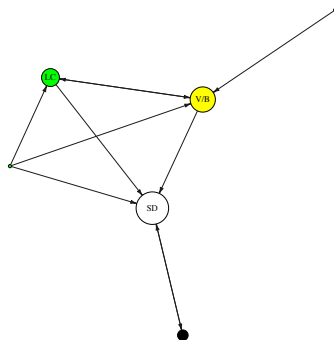
wit

Adjunct-directeur (AD)

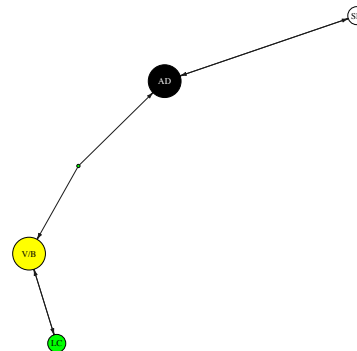
zwart

De grootte van het figuur geeft aan hoe vaak dit lid door andere leden wordt genoemd: hoe groter het figuur, des te vaker wordt het lid genoemd.

Advies inwinnen



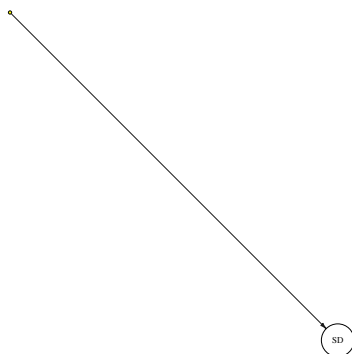
Persoonlijke gesprekken



7a

7b

Advies inwinnen



8a

Legenda

Voorzitter bestuur (V/B):

geel

Lid van het bestuur (LC):

groen

Bestuurlijke stafmedewerkers (StM):

blauw

Schooldirecteuren (SD of leeg):

wit

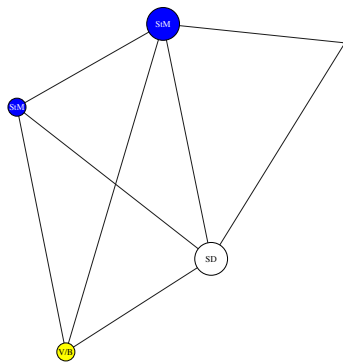
Adjunct-directeur (AD)

zwart

De grootte van het figuur geeft aan hoe vaak dit lid door andere leden wordt genoemd: hoe groter het figuur, des te vaker wordt het lid genoemd.

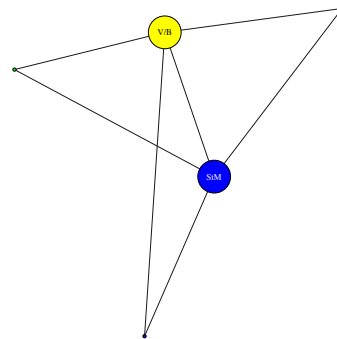
9a

Advies inwinnen



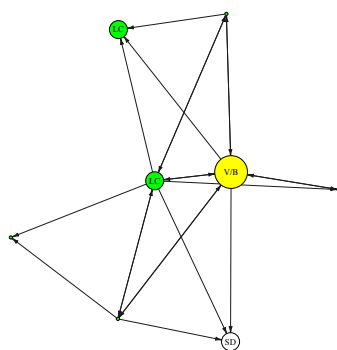
9b

Persoonlijke gesprekken



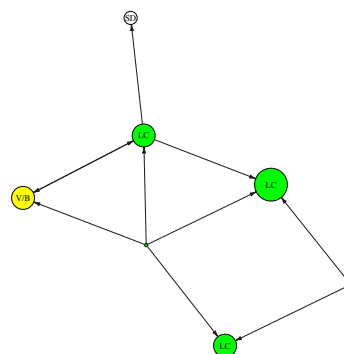
10a

Advies inwinnen



10b

Persoonlijke gesprekken



Legenda

Voorzitter bestuur (V/B):

geel

Lid van het bestuur (LC):

groen

Bestuurlijke stafmedewerkers (StM):

blauw

Schooldirecteuren (SD of leeg):

wit

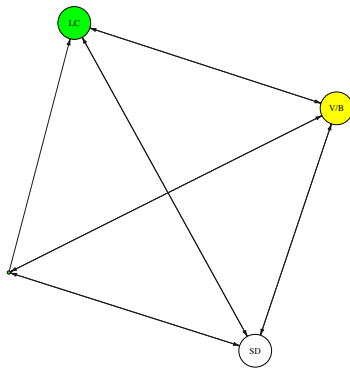
Adjunct-directeur (AD)

zwart

De grootte van het figuur geeft aan hoe vaak dit lid door andere leden wordt genoemd: hoe groter het figuur, des te vaker wordt het lid genoemd.

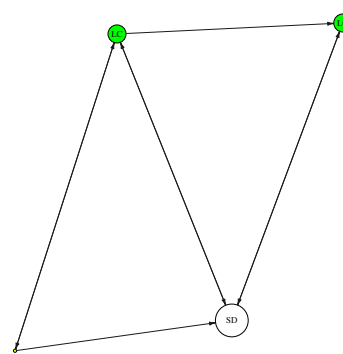
11a

Advies inwinnen



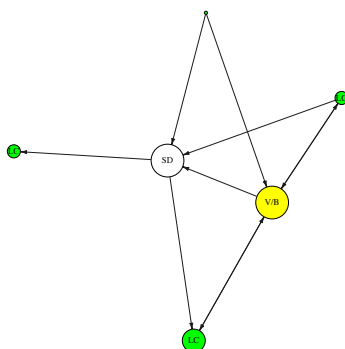
11b

Persoonlijke gesprekken



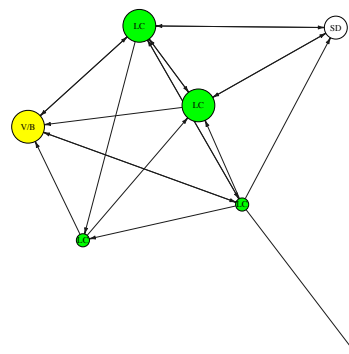
12a

Advies inwinnen



12b

Persoonlijke gesprekken



4.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk is het sociaal kapitaal bij het sturen van onderwijskwaliteit in onderwijsorganisaties po beschreven op basis van de onderzoeksresultaten. Hiermee wordt de eerste onderzoeksvraag beantwoord.

Sociaal kapitaal hebben we geconceptualiseerd als de mate waarin bestuurders, bestuurlijke stafleden en schooldirecteuren elkaar via onderlinge sociale relaties en interacties voorzien van sociale hulpbronnen zoals kennis, legitimatie, gezag, motivatie of onderling vertrouwen. Ons uitgangspunt daarbij is dat bestuurlijk kapitaal wordt geproduceerd door de bestuurlijke gemeenschap: de groep van bestuurders, bestuurlijke stafleden en schooldirecteuren, omdat deze groep een verbindende schakel vormt tussen het bestuurlijke niveau en het niveau van de scholen binnen de onderwijsorganisatie.

Op basis van de onderzoeksresultaten hebben we het sociaal kapitaal met het begrippenkader van sociaal kapitaal theorie (zie hoofdstuk 2.3) aan de hand van drie dimensies beschreven.

Ten eerste een structurele dimensie: de structuur van de professionele en persoonlijke relaties en interacties in het sociale netwerk van de bestuurlijke gemeenschap.

De onderzoeksresultaten wijzen uit dat de relaties en sociale interacties tussen bestuurders, bestuurlijke stafleden en schooldirecteuren voornamelijk een professioneel karakter hebben. De *professionele* sociale netwerken in de bestuurlijke gemeenschap blijken hechter te zijn dan de *persoonlijke* sociale netwerken: bestuurders, bestuurlijke stafleden en schooldirecteuren gaan twee keer zo vaak professionele relaties in interacties met elkaar aan dan persoonlijke relaties en interacties.

De sociogrammen laten zien dat de bestuurders de verbindende schakel vormen bij de *professionele* relaties en interacties binnen de bestuurlijke gemeenschap. Bestuurders nemen een centrale, soms dominante, plaats in, vaak samen met één schooldirecteur of met een lid van de bestuurlijke staf. In de minder hechte *persoonlijke* sociale netwerken staan de bestuurders niet altijd centraal, maar vormen bestuurlijke stafleden en/of directeuren vaker de verbindende schakel. In een enkel geval heeft de bestuurder zelfs een marginale positie.

Ten tweede een relationele dimensie: de mate waarin er onderling vertrouwen is in de bestuurlijke gemeenschap.

Dit onderling vertrouwen tussen bestuurders, bestuurlijke stafleden en schooldirecteuren blijkt hoog te zijn (gemiddeld 4,0 op een vijfpuntschaal) en varieert tussen gemiddeld en zeer hoog (standaarddeviatie 0.72). Bij de zes onderwijsorganisaties die meer diepgaand zijn onderzocht blijkt een grotere variatie in onderling vertrouwen: het wordt van zeer laag tot hoog getypeerd. Ook blijkt uit de vergelijkende gevalstudie dat het onderling vertrouwen kan variëren per subgroep, bijvoorbeeld omdat een directeur of staflid buiten de bestuurlijke gemeenschap

staat, terwijl de overige leden van de bestuurlijke gemeenschap onderling een hoog vertrouwen kennen. Een ander voorbeeld is dat een groepje van vier directeuren een hoog onderling vertrouwen kent, terwijl de rest van de bestuurlijke gemeenschap wordt gekenmerkt door laag onderling vertrouwen.

Ten derde een cognitieve dimensie: de mate waarin er een gedeelde visie tussen bestuurders, bestuurlijke stafleden en schooldirecteuren is. Deze gedeelde visie tussen bestuurders, bestuurlijke stafleden en schooldirecteuren blijkt significant hoger te zijn dan het onderling vertrouwen (gemiddeld 4,2 op een vijfpuntschaal) en varieert eveneens tussen gemiddeld en zeer hoog (standaarddeviatie 0.77). De kwalitatieve analyses laten zien dat een hoge gedeelde visie wordt omschreven als: “dat de directeuren, de bestuurlijke staf en de bestuurder dezelfde taal spreken en dezelfde opvatting van onderwijskwaliteit hanteren.” Een voorbeeld van juist een gebrek aan gedeelde visie is dat er weliswaar een subgroep van bestuurder, bestuurlijke staf en enkele directeuren is “die elkaar begrijpen en stimuleren in de opvattingen over onderwijs met een sterk vernieuwend karakter”, maar dat deze groep niet/minder verbonden is met de overige schooldirecteuren die “het niet altijd bijbenen en/of de nieuwe ideeën niet delen”.

Bij de zes onderwijsorganisaties die meer diepgaand zijn onderzocht blijkt dat er, net zoals bij onderling vertrouwen, een grotere variatie in mate van gedeelde visie is en dat de mate van gedeelde visie kan verschillen bij subgroepen binnen de bestuurlijke gemeenschap.

De onderzoeksresultaten brengen ook een verschil tussen het sociaal kapitaal van eenpitters en meerpitters aan het licht. Eenpitters verschillen van meerpitters in bestuurlijke structuur en samenstelling (zie 3.1). Het bestuur van eenpitters wordt meestal gevormd door vrijwillige bestuurders, meestal is er geen bestuurlijke staf en er is een schooldirecteur en soms een adjunct-directeur.

Analyse van de structuur van de professionele en persoonlijke relaties en interacties tussen de bestuurders en de (adjunct-)directeur laten zien dat, net als bij meerpitters, de relaties en sociale interacties in de bestuurlijke gemeenschap voornamelijk een *professioneel* karakter hebben. De *professionele* sociale netwerken blijken iets hechter dan de *persoonlijke* sociale netwerken.

De voorzitter van het bestuur blijkt samen met de schooldirecteur een centrale positie innemen en een verbindende rol te vervullen in het *professionele* netwerk van de bestuurlijke gemeenschap. In de *persoonlijke* netwerken van de bestuurlijke gemeenschap bij eenpitters nemen juist andere leden van het bestuur dan de voorzitter, en juist adjunct-directeuren in plaats van directeuren een centrale rol in.

Net als bij meerpitters is de gedeelde visie (gem. 4.41) binnen de bestuurlijke gemeenschap significant hoger dan het onderling vertrouwen (gem. 4.55).

Een opvallend verschil is dat het onderling vertrouwen en de gedeelde visie tussen bestuurders en (adjunct-)directeur bij eenpitters als significant hoger wordt ervaren dan bij meerpitters, en de variatie is kleiner dan bij meerpitters (standaarddeviaties resp. .46 en .52).

Verder laten de opbrengsten van de vergelijkende gevalstudie een patroon zien van samenhang tussen gedeelde visie en onderling vertrouwen tussen bestuurders, bestuurlijke stafleden en schooldirecteuren zien: bij vier van de zes cases worden beide dimensies van het sociaal kapitaal ervaren als hoog, (zeer) laag, of juist variërend laag en hoog per subgroep.

Een andere belangrijke bevinding op basis van de vergelijkende gevalstudie is dat de kwalitatieve analyses uitwijzen dat onderling vertrouwen en gedeelde visie binnen de bestuurlijke gemeenschap zijn gebaseerd op hoe bestuurders, bestuurlijke stafleden en schooldirecteuren elkaars capaciteiten, kennis en denk- en werkniveau inschatten. Hoe interessanter de leden van de bestuurlijke gemeenschap elkaar vinden als gesprekspartner en hoe hoger het vertrouwen is in elkaars capaciteiten, hoe meer relaties worden aangeknoopt en er interactie is, en hoe meer men elkaar vertrouwt en bereid is een gezamenlijke visie en werkwijze te ontwikkelen.

De analyses wijzen ook uit dat de inschatting van de capaciteiten, de kennis en het denk- en werkniveau van schooldirecteuren vaak wordt ingeschat op basis van de kwaliteit en de ontwikkeling van de school waar zij leiding aan geven. Zo zegt een schooldirecteur over zijn collega-directeuren: “Ik heb twee directeuren waar ik veel contact mee zoek want die hebben allebei alles goed op orde.” Een andere directeur: “Mijn school wil juist een excellente school worden [...] Dat is dan lastig communiceren met een zwakke school [...] Er is een tijdje geweest dat ik mij moest voegen naar scholen die zwak waren. Is niet fijn.” Een bestuurder bevestigt dat “de goede elkaar opzoeken”: “Dus de directeuren van de scholen die beter functioneren en presteren, zoeken elkaar eerder op dan de anderen, die bijvoorbeeld in een schoolverbeteringstraject zitten.”

5 Bestuurlijk handelen bij sturen van onderwijskwaliteit

In dit hoofdstuk wordt het bestuurlijk handelen van bestuurders beschreven bij sturen van onderwijskwaliteit in onderwijsorganisaties po. Met het survey en de vergelijkende gevalstudie is onderzocht in welke mate bestuurders doelen stellen gericht op het realiseren van onderwijskwaliteit en interveniëren. Om 'self-report bias' te voorkomen is dit in het survey niet bij de bestuurders zelf gemeten maar *zoals ervaren door schooldirecteuren*. Ook wordt in kaart gebracht hoe bestuurders omgaan met (actoren in) de omgeving en wat het belang daarvan is voor het sturen van onderwijskwaliteit. Dit is aan bestuurders zelf gevraagd tijdens de interviews van de vergelijkende gevalstudie.

5.1 Algemeen beeld van bestuurlijk handelen

Schooldirecteuren ervaren dat hun bestuur gemiddeld genomen meer en vaker doelen stelt ten aanzien van leeropbrengsten in de basisvaardigheden en ten aanzien van onderwijsleerprocessen, dan ten aanzien van brede leer- en ontwikkelopbrengsten (respectievelijk 4.01, 3.85 en 3.00 op een vijfpuntschaal, zie tabel 9). Schooldirecteuren ervaren ook dat hun bestuur wat betreft interveniëren meer stuurt door het bieden van ondersteuning en door het uitoefenen van druk, dan door in te grijpen (respectievelijk 4.02, 4.14 en 2.69 op een vijfpuntschaal, zie tabel 9). Gepaarde t-toetsen wijzen uit dat deze verschillen significant zijn ($p < .001$)⁵.

Correlatie analyse (tabel C1 in bijlage C) wijst uit dat er hoge, significante correlaties zijn tussen alle subschalen van doelen stellen (Pearson $r = .45-.63$) en tussen alle subschalen van interveniëren ($r = .39-.58$). Er worden ook hoge significante relaties gevonden tussen de subschalen van doelen stellen en die van interveniëren ($r = .25-.49$). Dit betekent dat hoe meer het bestuur doelen stelt, hoe meer het bestuur het beleid in scholen stuurt door te interveniëren.

⁵ Een relativering is hier op zijn plaats. Ten eerste zijn verschillen vanwege de omvang van de steekproef al gauw significant, en ten tweede is hier geen rekening gehouden met verschillen tussen de onderwijsorganisaties.

Tabel 9: *Stellen van doelen en interveniëren door het bestuur meerpitters (N = 399)*

	M	SD	Min	Max
1. Stellen van doelen t.a.v.				
a. Leeropbrengsten in de basisvaardigheden	4.01	0.94	1.00	5.00
b. Onderwijsleerprocessen	3.85	0.82	1.00	5.00
c. Brede leer- en ontwikkelopbrengsten	3.00	1.01	1.00	5.00
2. Intervenieren door				
a. Ondersteunen	4.02	0.69	1.25	5.00
b. Druk uitoefenen	4.14	0.72	1.50	5.00
c. Ingrijpen	2.69	0.81	1.00	5.00

5.2 Bestuurlijk handelen bij eenpitters

Bij eenpitters stelt het bestuur gemiddeld genomen iets vaker doelen ten aanzien van leeropbrengsten in de basisvaardigheden en ten aanzien van onderwijsleerprocessen (respectievelijk 3.71 en 3.95 op een vijfpuntschaal, zie tabel 10), dan ten aanzien van brede leer- en ontwikkelopbrengsten (3.63, zie tabel 10). Dit patroon is hetzelfde als bij meerpitters, maar er zijn significante verschillen ($P < .001$) in *de mate waarin* besturen doelen stellen ten aanzien van leeropbrengsten in de vaardigheden: eenpitters doen dit gemiddeld in mindere mate (3.71) dan meerpitters (4.01). Doelen stellen ten aanzien van brede leer- en ontwikkelopbrengsten doen eenpitters juist significant in hogere mate (3.63) dan meerpitters (3.05) ($P < .001$). Wat betreft doelen stellen ten aanzien van onderwijsleerprocessen is er geen significant verschil tussen eenpitters en meerpitters.

Besturen van eenpitters interveniëren gemiddeld genomen het meest door ondersteunen en druk uitoefenen (respectievelijk 4.26 en 4.22 op een vijfpuntschaal, zie tabel 10), en interveniëren door ingrijpen doen zij in veel mindere mate (2.98 op een vijfpuntschaal, zie tabel 10). Dit patroon is hetzelfde als bij meerpitters. Ook *in de mate waarin* besturen interveniëren zijn er geen verschillen tussen eenpitters en meerpitters.

Tabel 10 *Stellen van doelen en interveniëren door het bestuur eenpitters (N = 67)*

	M	SD	Min	Max
1. Stellen van doelen t.a.v.				
a. Leeropbrengsten in de basisvaardigheden	3.71	1.08	1.00	5.00
b. Onderwijsleerprocessen	3.95	0.92	1.00	5.00
c. Brede leer- en ontwikkelopbrengsten	3.63	1.07	1.00	5.00
2. Intervenieren door				
a. Ondersteunen	4.26	0.62	2.50	5.00
b. Druk uitoefenen	4.22	0.69	2.50	5.00
c. Ingrijpen	2.98	0.88	1.00	5.00

5.3 Kwalitatieve beschrijving van sturen, sturen van onderwijskwaliteit en bestuurlijk handelen in onderwijsorganisaties po

In de vergelijkende gevalstudie is nader onderzocht wat sturen in het algemeen behelst in onderwijsorganisaties, hoe het vorm krijgt en hoe sturen *van onderwijskwaliteit* verloopt in de zes onderwijsorganisaties. Daarbij is ingezoomd op het bestuurlijk handelen van de bestuurders daarbij: doelen stellen en interveniëren.

In tabel 11 is te zien dat sturen volgens alle bestuurders met name activiteiten behelst gericht op (de ontwikkeling van) schooldirecteuren. De opvatting van de bestuurder bij Ante illustreert dat. Hij vindt het vooral belangrijk om te sturen op leiderschap in de scholen vanuit zijn visie dat “Een directeur voor 80% doorslaggevend voor prestaties op een school is”. Ook de uitspraken van de bestuurder en een directeur bij Sapiens zijn illustratief hiervoor. Bestuurder: “Zodra ik goed beeld heb van het leiderschap van een directeur, en ik heb er groot vertrouwen in, kan ik een terugtrekkende beweging maken.” Directeur: “Een goede directeur op een school is heel erg belangrijk, zo kun je het beste vanuit het bestuur de onderwijskwaliteit op de scholen garanderen.”

Bij het sturen gericht op schooldirecteuren proberen de bestuurders invloed uit te oefenen op de capaciteiten, het leiderschap en (persoonlijke) ontwikkeling van directeuren, op hun verantwoordelijkheid voor, en regie van, school- en teamontwikkeling, goed onderwijs en opbrengsten en ontwikkeling van leerlingen. De bestuurders geven aan dit op verschillende manieren te doen: van vooral het ondersteunen van directeuren op met name onderwijskundig gebied (Anima, Forum), tot hoge eisen stellen aan de eigen verantwoordelijkheid en regie van directeuren vanuit bestuurlijk(e) visie en/of kader (Celsus, Ante, Sapiens), tot doelen stellen en sturen op doelrealisatie door directeuren op de scholen (Sapiens, Forum) tot het sturen beleggen bij directeuren met hulp van bestuurlijke staf, en alleen interveniëren wanneer scholen 'onder het ijs' zakken (Tempus).

De bestuurders van Celsus, Sapiens en Ante zijn daarbij meer mensgericht en geven aan 'situationeel' te sturen, rekeninghoudend met de capaciteiten en ontwikkelingsfase van schooldirecteuren, terwijl de bestuurders van Anima en Forum meer onderwijsinhoudelijk gericht zijn en aangeven 'situationeel' te sturen, rekeninghoudend met de context en ontwikkelingsfase van de scholen.

De bestuurder van Sapiens is de enige die echt benadrukt dat hij stuurt en bestuurlijk verantwoordelijk is. Dit is ook de reden dat hij het directeurenoverleg zelf voorziet "Nee, dat laat ik niet door een directeur doen, dat is mijn rol." De andere bestuurders zijn hier minder expliciet over of beleggen het voorzitten van het directeurenoverleg of –beraad juist bij schooldirecteuren (Forum, Ante en Tempus).

Voor de bestuurders van Anima, Forum en Tempus behelst sturen vooral bevragen, faciliteren en sparren, waarbij de bestuurder van Anima dit uitdrukkelijk zelf doet. De bestuurder van Tempus daarentegen delegeert deze activiteiten zo veel als mogelijk naar zijn bestuurlijke staf en de directeuren die het MT vormen.

De bestuurlijke staf heeft bij Celsus, Sapiens en Ante vooral een ondersteunende en adviserende rol. Bij Ante moet dit volgens de bestuurder nog tot ontwikkeling komen: de staf functioneert daar naar zijn smaak nog teveel op operationeel niveau. Bij Celsus koerst de bestuurder aan op een minder staf-gestuurde organisatie door de schooldirecteuren meer in positie te brengen. De bestuurlijke staf bij Forum en Tempus ontwikkelt, implementeert en monitort ook beleid, daar waar bij de andere onderwijsorganisaties de bestuurder dit samen met directeuren 'in de lijn' doet. Bij Sapiens en Tempus speelt de bestuurlijke staf een expliciete rol bij sturen. De bestuurlijke staf stuurt dan mee, soms door de directeur en anderen in de school te ondersteunen en te adviseren, terwijl de bestuurder druk uitoefent en met ingrijpen dreigt, of leden van de bestuurlijke staf trekken samen op met de bestuurder bij druk uitoefenen en ingrijpen.

Bij een aantal besturen wordt van schooldirecteuren verwacht dat zij een externe bestuurlijke rol meespelen: bij Anima ‘moeten’ schooldirecteuren zitting nemen in stedelijke werkgroepen, bij Sapiens stuurt de bestuurder erop aan dat zij aanwezig zijn in lokale overleggen en de bestuurders van Tempus en Ante geven expliciet aan de externe gerichtheid op de lokale (educatieve) omgeving van schooldirecteuren heel belangrijk te vinden. Door de schooldirecteuren zelf wordt aangegeven dat zij “dit ook wel opzoeken” maar het blijkt ook een rol te zijn die nog in ontwikkeling is en/of niet altijd met verve wordt vervuld.

Hetzelfde geldt voor participatie aan ‘bovenschoolse’ activiteiten, beleid of sturing, in dit onderzoek getypeerd als deelname aan de bestuurlijke gemeenschap. Enerzijds is te zien dat hier bij alle besturen sterk op wordt gestuurd, behalve bij Tempus en Anima. Bestuurders stellen het verplicht en richten een bovenschoolse overleg- en werkgroepstructuur in (Forum), of hanteren een aanpak van voortdurende aanmoediging, stimuleren en aanspreken (Celsus, Ante). De bestuurder van Sapiens is het meest expliciet over hoe hij dit aanpakt. Hij geeft aan zich ervan bewust te zijn als hij de gemeenschapsvorming op bestuurlijk niveau grootschaliger, formeler of kwalitatiever zou afdwingen, dat hij dan waarschijnlijk de medewerking van de directeuren en scholen verliest en zij hooguit symbolisch gedrag zullen gaan vertonen. Bovendien is de bestuurder van mening dat gemeenschapsvorming of groepsleren niet of nauwelijks te organiseren valt, dan wordt het al gauw heel kunstmatig en geforceerd, en in het beste geval roept het weerstand op. Dus hij pakt het ‘stapje-voor-stapje’ aan, met ‘zwaan-kleef-aan’ en ‘olievlekwerking’-strategieën.

Wat betreft de bestuurlijke informatie, valt op dat bij drie onderwijsorganisaties (Anima, Sapiens, Tempus) expliciet zogenaamde ‘zachte’ informatie over de scholen wordt genoemd, naast de hardere informatie uit kengetallen, indicatoren, ‘early warning systemen’, dossiers enzovoort en uit formele gesprekken met directeuren en staf die bij alle onderwijsorganisaties aanwezig is.

Tabel 11: Sturen bij de zes onderwijsorganisaties.

Onderwijsorganisatie	Anima	Celsus	Sapiens	Forum	Ante	Tempus
Structurering bestuur	-Eenhoofdig bestuurder, geen bestuurlijke staf. -Directieberaad, en bovenschools overleg op inhoud bv. ICT, jaargroepen.	-Eenhoofdig bestuurder en bestuurlijke staf. -Directeuren-overleg, regiegroep strategie enkele directeuren, en projectgroepen en werkgroepen van (adjunct)directeuren, bestuurlijke staf, IB-ers, leraren.	-Eenhoofdig bestuurder en bestuurlijke staf. -Directeuren-overleg (bestuurder vz.) en inhoudelijke werkgroepen van (adjunct-)directeuren, bestuurlijke staf, GMR, IB-ers, bouwcoördinatoren.	-CvB met voorzitter en lid, bestuurlijke staf. -Directeuren-overleg (directeur vz.), beleidsadviesgroepen (BAG) van directeuren, overleg BAG-voorzitters en bestuurders, PLG's van directeuren, IB-ers en leraren, IB-overleg.	-Eenhoofdig bestuurder met bestuurlijke staf. -Directeuren-overleg (2 directeuren vz.)	-Eenhoofdig bestuurder, MT van bestuurder, 2 directeuren en bestuurlijk staflid bedrijfsvoering en bestuurlijke staf. -Directeuren-overleg (directeur vz.). 1 cluster van 4 directeuren, inhoudelijke werkgroepen en themagroepen directeuren en staf.
Wat behelst sturen volgens de bestuurder	-Onderwijskundig bevragen en uitdagen van, en sparren met, directeuren. -Situationeel, rekeninghoudend met (maatschappelijke) context scholen. -Onderwijs gaat boven financiën.	-Vanuit een duidelijke bestuurlijke visie kaders stellen. -Eigenaarschap, eigen regie en verantwoordelijkheid van directeuren bevorderen. -Sturen op persoonlijke ontwikkeling directeuren. -Situationeel rekeninghoudend met capaciteit directeuren. -Niet: voorschrijven	-Doelen stellen en sturen op doelbereiking -Faciliteren en ondersteunen -controleren en bijsturen -Leiderschap in, en zelfevaluatief vermogen van, scholen sturen. -Situationeel rekeninghoudend met capaciteit directeuren.	-'Van bovenaf' doelen stellen ten aanzien van leeropbrengsten en sturen op doelbereiking. -Ten aanzien van brede vorming en onderwijsprocessen faciliteren en ondersteunen. -Uitgangspunt dat scholen verschillen.	-Leiderschap in de scholen sturen vanuit bestuurlijk kader. -Eigenaarschap, eigen regie en verantwoordelijkheid van directeuren bevorderen. -faciliteren en ondersteunen. -Situationeel rekeninghoudend met capaciteit directeuren.	-Faciliteren dat MT van schooldirecteuren samen met bestuurlijke staf stuurt -Interveniëren alleen bij risicoscholen naar aanleiding attendering onderwijsinspectie.
Taak- en rolopvatting bestuurder(s)	Vertalen extern beleid en ontwikkelingen, ook uitvoeren 'staftaken' HRM	Uitdragen visie op onderwijs(kwaliteit)	Sturen, besturen, richting geven.	Verantwoordelijk voor onderwijskwaliteit en controlerol	Toezicht houden en stimuleren, extern lokale samenwerking organiseren	Faciliteren, delegeren, besluiten nemen. Extern onderwijskwaliteit realiseren in lokale context.
Taak- en rolopvatting bestuurlijke staf	Nvt	Ondersteunend en adviseren, sterke rol op IKC en huisvesting.	-Ondersteunen en adviseren. -Meesturen' bij interventies door bestuurder.	-Schrijven, borgen en implementeren beleid, ondersteunen en taken bestuur overnemen, en overleg externen.	-Ondersteunen, faciliteren en adviseren op strategisch niveau, nu nog te operationeel.	Beleid ontwerpen, monitoren, bestuurlijke informatie verwerven, 'Meesturen' bij interventies door bestuurder.
Bovenschoolse taak- en	Directeuren	Meeste	Participatie aan	Bestuur verwacht	Directeuren	Sommige

roloppvatting directeuren	moeten van bestuurder plaats nemen in stedelijke werkgroepen, directeuren zoeken dit ook op.	directeuren zien meerwaarde van bovenschoolse rol (uitwisselen, leren, meesturen, beleid ontwikkelen), maar aantal mist richtlijnen en ervaart (tijds)druk.	bovenschoolse activiteiten verplicht (uitwisselen, leren, meesturen, beleid ontwikkelen), en bestuurder stuurt aan op aanwezigheid bij lokale overleggen.	bovenschoolse bijdragen. Via taakbeleid elke directeur verplicht lid van bovenschoolse bestuurlijke orgaan.	participeren actief in bovenschoolse overleg, dragen bij en werken samen, bestuurder verwacht integrale collectieve verantwoordelijkheid.	directeuren zien een bovenschoolse rol voor zichzelf, anderen niet. Bestuurder verwacht externe gerichtheid.
Bestuurlijke informatie	-Normen onderwijsinspectie basis indicatoren onderwijskwaliteit -personeels-dossiers scholen -zachte informatie uit de scholen: 'horen, zien, aanvoelen' -als risicoschool dan meer en gedetailleerde informatie, met name onderwijskundig.	-bovenschoolse analyse CITO-scores en tussen en eindopbrengsten -extern integraal onderzoek bij aantreden bestuurder	-kengetallen onderwijskwaliteit, financiën en HRM -gesprekken met directeuren en staf -zachte informatie uit de scholen: 'horen, zien, aanvoelen'	-kengetallen beperkt beschikbaar -leeropbrengst-gegevens Parnassys -gesprekken met, observatie van directeuren -klachten	-gesprekken met directeuren en staf -jaarlijks schoolbezoek met alle interne en externe stakeholders -early warningsysteem onderwijskwaliteit, HRM, financiën	-via staf kengetallen onderwijskwaliteit, financiën en HRM -zachte informatie uit de scholen: 'horen, zien, aanvoelen'

In tabel 12 is in beeld gebracht hoe het sturen *van onderwijskwaliteit* vorm krijgt bij de zes onderwijsorganisaties. De tabel wijst uit dat bij alle organisaties, op Tempus na, de opvatting over onderwijskwaliteit expliciet is. Dat wil zeggen dat de bestuurder(s) expliciet verwoorden wat onder goed onderwijs wordt verstaan, en dat deze opvatting terug te vinden is in de beleidsdocumenten en/of op de website. Niet in alle gevallen is deze opvatting bij de bestuurlijke staf en de schooldirecteuren bekend en/of verwoorden zij dit expliciet: dit hangt sterk van het feit in hoeverre er een gedeelde visie is.

Bij Anima, Celsus en Ante wordt een brede opvatting van onderwijskwaliteit gehanteerd en geformuleerd in termen van wat leerlingen leren en waar zij zich in ontwikkelen. Bij deze onderwijsorganisaties wordt onderwijskwaliteit gezien als minimaal het ontwikkelen van de basisvaardigheden taal en rekenen en daarnaast ook ontwikkeling van bredere kennis, houding en vaardigheden op terreinen van algemene ontwikkeling, kunst, expressie, bewegen, burgerschap en/of sociaal-emotionele ontwikkeling. Achter deze opvattingen en definities van onderwijskwaliteit lijkt een discussie of stellingname schuil te gaan: bestuurders zeggen er vaak uitdrukkelijk bij zich te distantiëren van een kwaliteitsopvatting die alleen aanleren en ontwikkelen in basisvaardigheden taal en rekenen voorop stelt, of van een visie op onderwijskwaliteit in termen van alleen leeropbrengsten (CITO-scores) in taal en rekenen.

Bij Forum wordt onderwijskwaliteit gedefinieerd in termen van een externe minimummaat: de onderwijsinspectie. Schooldirecteuren ervaren dat het onderwijs goed is “zolang de onderwijsinspectie tevreden is”. De bestuurders bij Forum letten erop dat de brede vorming niet ten koste gaat van de leeropbrengsten. Bij Forum is er ook expliciet ruimte voor scholen om zich te profileren op aspecten van brede vorming.

Bij Sapiens, en ook bij Tempus zij het impliciet, wordt onderwijskwaliteit op een andere wijze gepercipieerd, namelijk als goede onderwijsprocessen, kwaliteit van leraren(teams) en leiderschap in scholen.

Ondanks de brede opvatting van onderwijskwaliteit die de onderwijsorganisaties hanteren, laat tabel 12 zien dat sturen van onderwijskwaliteit bij de meeste besturen zijn beslag krijgt door doelen te stellen wat betreft de leeropbrengsten van leerlingen, waarbij het Inspectiekader als (minimale) norm geldt. De bestuurder van Ante zegt hierover: “Daar is lang en goed door veel mensen over nagedacht, dus daar sluit ik mij graag bij aan.” Doelen, indicatoren en normen die recht doen aan de brede kwaliteitsopvatting van de onderwijsorganisaties worden niet of nauwelijks geformuleerd. Ofwel het is de bedoeling om dit op termijn te gaan doen (Sapiens, Forum), ofwel het wordt overgelaten aan de schooldirecteuren zelf (Anima, Celsus, Tempus). Ante is het enige bestuur dat zelf normen toevoegt aan de minimumnormen van de onderwijsinspectie, namelijk ‘voldoende’, ‘gemiddeld’ en ‘goed’. Dit zijn allemaal kwalificaties voor Antescholen waar de opbrengsten boven de minimumnorm van de Inspectie zijn. Daarnaast kent Ante normen voor sportprestaties van de leerlingen.

Alleen bij Anima en Sapiens is er breed draagvlak voor doelen, en de indicatoren en normen die daarbij eventueel worden gehanteerd. Bij Anima lijkt dit het geval, omdat de directies en scholen veel invloed kunnen uitoefenen en er daarnaast veel ruimte aan de scholen wordt gelaten hier een eigen koers in te varen. Bij Sapiens is dit te verklaren door de breed gedeelde visie op onderwijskwaliteit, doelen, indicatoren en normen. In andere woorden: over wat goed onderwijs is, hoe je dat bereikt en waar je dat aan kunt zien is overeenstemming, en de invloed en verantwoordelijkheid van schooldirecteuren hierbij neemt toe.

In tabel 12 is ook te zien dat bij Celsus, Forum en Ante het draagvlak voor, en de invloed op de doelen (en evt. indicatoren en normen) er niet zonder meer is. Bij Celsus en Ante lijken de ambities die uit de doelen spreken voor een aantal directeuren en scholen ‘een brug te ver’. Dit is de reden dat een groep schooldirecteuren bij Ante ‘de rem’ erop heeft gezet, met als argument dat zijzelf en de scholen onvoldoende zijn toegerust om het waar te maken en er tijd voor leren en ontwikkelen nodig is. Bij Forum zijn de ambities en doelen onvoldoende duidelijk en kennen onvoldoende focus in de ogen van bestuurlijke staf en schooldirecteuren, en spreekt men elkaar in de praktijk alleen aan op het voldoen aan de minimumnormen van de onderwijsinspectie. Bij Tempus ten slotte wordt een gebrek aan sturen door doelen stellen ervaren, met name de schooldirecteuren wensen een meer duidelijke richting.

Tabel 12 wijst uit dat de bestuurders vooral sturen door doelen te stellen, en in mindere mate interveniëren. De bestuurders bij Celsus, Sapiens en Ante hanteren een evenwichte mix van ondersteunen, druk uitoefenen en ingrijpen. De bestuurder van Anima ondersteunt vooral, als zij overgaat tot druk uitoefenen dan heeft dit ook een sterk ondersteunend karakter. Ingrijpen doet zij niet of nauwelijks, terwijl de bestuurders van Celsus, Sapiens en Ante dat laatste wel expliciet doen, met als ultimatum remedium ontslag van een schooldirecteur.

De bestuurders van Forum en Tempus interveniëren weinig, zij doen dit alleen 'als het moet' omdat een school onder de kwaliteitsnormen valt. Uit de manier waarop de bestuurders interveniëren valt op te maken dat deze sturingsactiviteiten vooral gericht zijn op schooldirecteuren, met soms een verbreding naar het lerarenteam en de schoolstaf (IB-er). De bestuurlijke staf heeft voornamelijk een adviserende en ondersteunende rol bij het interveniëren, alleen bij Sapiens en Tempus 'interveniëren zij mee'.

De meeste bestuurders hebben het voortouw bij het sturen van onderwijskwaliteit (behalve de bestuurder van Tempus) en betrekken bestuurlijke stafleden en/of enkele directeuren hierbij. Bestuurlijke stafleden vervullen dan vooral de rol van adviseur en verwerven en bewerken bestuurlijke informatie. Bestuurlijke stafleden sturen soms zelf ook, ofwel omdat zij deze rol en taak (deels) gedelegeerd krijgen door de bestuurder (Tempus), ofwel doordat zij meesturen met de bestuurder (Sapiens). Ook schooldirecteuren sturen mee, door een rol te nemen (of te krijgen) in de bestuurlijke beleidsvorming, vaststelling en uitvoering zoals heel expliciet bij Celsus en Forum gebeurt, of zitting hebben in het managementteam zoals bij Tempus.

Een belangrijk resultaat ten slotte is dat bij alle zes de onderwijsorganisaties de bestuurders *indirect* blijken te sturen van onderwijskwaliteit, voornamelijk via schooldirecteuren. Sturen van onderwijskwaliteit komt bij de zes onderzochte onderwijsorganisaties voor het grootste deel neer op beïnvloeding van het gedrag, de houding en de capaciteiten van schooldirecteuren. Soms wordt de sturing verbreed naar andere actoren in de scholen zoals adjunct-directeuren, interne begeleiders en/of bouw- coördinatoren, maar leraren(teams) worden niet direct aangestuurd door bestuurders.

Tabel 12: Sturen van onderwijskwaliteit bij de zes onderwijsorganisaties.

Onderwijs-organisatie	Anima	Celsus	Sapiens		Forum	Ante	Tempus
Opvatting van onderwijskwaliteit	Expliciet, breed: naast basisvaardigheden, bredere kennis en vaardigheden, sociaal-emotionele ontwikkeling en burgerschapsvorming	Expliciet, breed: onderwijskwaliteit is veel meer dan enkelvoudige CITO-scores	Expliciet: onderwijskwaliteit ligt in onderwijsprocessen en kwaliteit leraren en leiderschap in de school.		Expliciet: "zolang onderwijsinspectie maar tevreden is", goede leeropbrengsten uitgangspunt, met ruimte voor brede vorming.	Expliciet: goed onderwijsaanbod (pedagogisch-didactisch), hoge leeropbrengsten, passend onderwijs en educatief partnerschap	Impliciet: goede leraren(teams) en directies.
Fase / situatie van onderwijsorganisatie nu	<i>In control</i> : bestuurder hanteert systematiek van monitoren en bespreken	Opbouwfase: aancoersen op (collectief van) directeuren verantwoordelijk	Bestendiging-, verbredingsfase: Overgang van 'bestuurder aan het roer' naar collectief van directeuren		Startfase: Bestuur pakt verantwoordelijkheid meer op en krijgt meer zicht erop.	Opbouwfase: van "bestuurder aan het roer", aancoersen op overgang naar (collectief van) directeuren	Staf hanteert systematiek van monitoren, bestuurder intervenueert bij risicoschool, toch niet <i>in control</i> wat betreft onderwijskwaliteit
Bestuurlijk handelen: doelen stellen	-Wat betreft leeropbrengsten op bestuursniveau: Inspectienorm is minimumnorm, er zijn KPI's geformuleerd, doel is 20% van scholen haalt excellent niveau. -Brede doelen voor cultuur en techniek, geen kwalificaties of normen voor bredere onderwijskwaliteit.	- De bestuurder stelt niet zozeer doelen maar proceseisen. Hij gaat uit van twee pijlers nl 1) de basiskwaliteit op orde en 2) beweging naar goed onderwijs van de toekomst. -Wat betreft leeropbrengsten op schoolniveau: 'Huis op orde door minimaal basisarrangement onderwijsinspectie. -Lat hoger/breder leggen vrije keuze schooldirecteur.	-Wat betreft leeropbrengsten op bestuurs- en schoolniveau: ondergrens in kernvakken plus streefdoelen. -Geen doelen, kwalificaties of normen voor bredere vorming (op termijn wel de bedoeling)		-Wat betreft leeropbrengsten in brede zin op bestuursniveau: tussen-eindopbrengsten en resultaten in het VO -Geen doelen, kwalificaties of normen voor bredere vorming (wel de bedoeling binnen vijf jaar)	-Geen stichtingsnorm maar de scholen moeten hun eigen ambitie formuleren, passend bij de schoolpopulatie. -Inspectienorm	-Wat betreft leeropbrengsten geldt de Inspectienorm op bestuursniveau. -verder wordt niet gestuurd door doelen te stellen.
Draagvlak voor en invloed op doelen	Breed draagvlak, grote invloed directies/scholen	Gedeeltelijk draagvlak, ontbreekt bij groep directeuren die 'niet bijbenen en ambitie niet delen'. Beïnvloedingsmogelijkheid voor directeuren zeer groot.	Breed draagvlak, groeiende invloed directies/scholen		Weinig draagvlak. Er wordt gebrek aan focus ervaren: er zijn teveel en te brede bestuurlijke doelen en ambities. Daarnaast wordt geen normering ervaren, "zolang je	Weinig draagvlak. Collectief van directeuren heeft rem gezet op de veelheid en grootsheid van de bestuurlijke ambities, met als argument de ontwikkelingsfase	Wens tot meer bestuurlijke visie en doelen, de huidige strategie en doeleinden van het bestuur is voor de directeuren niet altijd duidelijk.

					<i>Inspectieproof bent, word je niet aangesproken op doelbereiking".</i>	en situatie van de meeste scholen. Er is behoefte aan meer sturing op de <i>richting</i> van het collectief, in plaats van op eigenaarschap.	
Bestuurlijk handelen: interveniëren	Vooraf ondersteunen en belonen, iets dat de bestuurder zelf doet. Als druk uitoefenen dan op ondersteunende manier (monitoren, gesprek aangaan), niet/nauwelijks ingrijpen.	Evenwichtige mix van ondersteunen, druk uitoefenen en ingrijpen. Bestuurder ondersteunt niet altijd zelf, maar faciliteert ondersteuning, persoonlijk en professioneel, 'aanspreken op afspraken en verantwoordelijkheden' is manier om druk uit te oefenen, en bestuurder grijpt ook daadwerkelijk in (andere functie, ontslag)	Evenwichtige mix van ondersteunen, druk uitoefenen en ingrijpen. Bestuurder ondersteunt niet altijd zelf, maar faciliteert ondersteuning (scholing, coaching), 'op de huid zitten' en gesprek verbreden met derden is manier om druk uit te oefenen op een directeur, en bestuurder grijpt ook daadwerkelijk in (ontslag)		Weinig interventie Actieve ondersteuning van nieuwe directeuren, verder passief/defensief (directeuren uit de wind houden t.a.v. de onderwijsinspectie), weinig druk uitoefenen, en niet/nauwelijks ingrijpen. Bestuurders 'varen' op directies, en als ze al interveniëren dan (te) laat.	Evenwichtige mix van ondersteunen, druk uitoefenen en ingrijpen/belonen. Bij ondersteuning legt bestuurder accent op bevorderen capaciteiten, regie en leiderschap. "Ik zit in principe in een ondersteunende rol, maar als het nodig is voer ik druk uit en volgen er sancties. Alles zit in mijn handelen."	Weinig interventie Bestuurlijk staf ondersteunt vooral en/of bestuurder faciliteert externe ondersteuning, lichte druk wanneer kwaliteit onder de maat is en bij structureel disfunctioneren directeur is sanctie ontheffing van leidinggevende taken.

5.4 Externe relaties van het bestuur

Externe relaties van het bestuur zijn onderzocht in de vergelijkende gevalstudie. De zes onderwijsorganisaties verschillen wat betreft hun externe relaties, zoals te zien is in tabel 13. Wanneer de externe relaties van de besturen in algemene zin worden vergeleken, kan worden geconstateerd dat Sapiens, Forum en Tempus iets vaker contact hebben met externe stakeholders (regelmatig) dan Anima, Celsus en Signum (soms tot regelmatig). Tabel 13 laat zien dat de besturen het vaakst contact hebben met twee typen stakeholders:

- 1 Organisaties die adviseren, ondersteunen, begeleiden en/of onderzoek verrichten zoals organisaties voor (verbetering van) onderwijskwaliteit, onderzoeksinstituten, instellingen voor hoger onderwijs, advies- of consultancybureaus;
- 2 Andere onderwijsorganisaties zoals de samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs en/of onderwijsorganisaties voor po, vo, mbo en hbo.

De schoolbesturen hebben het minst vaak contact met groepen voor en/of organisaties van ouders/kinderen (niet via medezeggenschapsraad of ouderraad), met overige horizontale, lokale, stakeholders en met de nationale overheid.

Advies- en consultancybureaus zijn bijvoorbeeld heel belangrijk voor de bestuurder van Celsus: “Zij zijn de belangrijkste sparringpartners, die mij kunnen helpen in het voeren van beleid en inhoudelijke keuzes maken. Soms huur ik hen formeel in, maar ik heb inmiddels ook een kring opgebouwd waarbij ruimte is om via informeel contact van hen gebruik te maken.” De bestuurder van Signum geeft aan hoe belangrijk frequent contact is met advies- en onderzoeksorganisaties. Hij heeft een ‘infrastructuur’ (lijst met mensen en instanties) als het gaat om ondersteuning op gebied van advies- en onderzoekswerk, en goede contacten met interim-directeuren waarmee kwaliteit de organisatie wordt binnengehaald.

Op basis van hoe de bestuurders over hun externe relaties spreken, blijkt dat zij zowel strategieën van verbinden als van afschermen hanteren (zie paragraaf 2.1). Van verbinden worden meer voorbeelden genoemd dan van afschermen.

Een voorbeeld van verbinden is dat de bestuurders contact met andere onderwijsorganisaties als belangrijk ervaren om tot betere onderwijskwaliteit te komen, bijvoorbeeld door afstemming en uitwisseling of door samen ‘een stem’ of lobby te vormen in lokale (bestuurlijke) verhoudingen. Bij Anima en Tempus wordt om die reden het belang van samenwerking tussen scholen in een bepaalde buurt belangrijker geacht, dan samenwerking binnen het eigen schoolbestuur. Hierbij benadrukken de bestuurders van Anima en Tempus dat concurrentie tussen scholen in dezelfde buurt belemmerend werkt. Dit kan worden getypeerd als verbinden, waarbij de gezamenlijke stem of lobby in de lokale (bestuurlijke) verhoudingen ook de vorm van afschermen kan aannemen.

Andere voorbeelden van verbinden zijn:

- Voor de bestuurder van Anima zijn ‘andere organisaties’ bijvoorbeeld op het gebied van kunst en cultuur van belang om kennis, inzicht en financiering in de vorm van subsidies te verwerven.
- De bestuurder van Anima ziet het als haar taak om landelijk en lokaal beleid te ‘vertalen’ voor haar eigen stichting, om die reden zoekt zij frequent contact met de PO-raad. Daarnaast ziet zij het contact met de PO-raad ook als een manier om de landelijke politiek te beïnvloeden, bijvoorbeeld via haar stemrecht op de ALV.
- De bestuurder van Celsus heeft frequent contact met het samenwerkingsverband passend onderwijs als voorzitter van het bestuur, vooral om invloed uit te kunnen oefenen: “Ik heb inhoudelijk sterk gestuurd op het ondersteuningsplan en ben daar blij mee, want ik heb daar echt mijn visie neer kunnen zetten.”

- De bestuurder van Sapiens maakt gewag van sterke verbindingen met collega-schoolbesturen en welzijnsorganisaties in de lokale omgeving: “Als ik me niet tot hen zou verhouden, dan zou ik geïsoleerd zijn als organisatie en zou ik minder financiële middelen tot mijn beschikking hebben.” De organisaties voor vrije tijd, hobby, kunst en cultuur zijn volgens de bestuurder vrijwel ‘geïncorporeerd’ in de onderwijsorganisatie: bestuurlijke stafmedewerkers hebben dagelijks contact met deze organisaties over de na- en buitenschoolse activiteiten.
- De bestuurder van Forum geeft aan maandelijks actief te zijn in platformen of netwerken met als doel om kennis te verwerven en samenwerkingsrelaties met andere besturen te onderhouden: “Als er een landelijke pilot is staat Forum vooraan vanuit de gedachte om ‘voorop te lopen’ als groot bestuur en maatgevend zijn, en daarom moeten we ook die externe contacten onderhouden.”
- De bestuurder van Tempus ziet kansen om het contact met ondernemers en het bedrijfsleven te intensiveren. Hij is bezig een stichting op te richten rondom een grote commerciële sportclub in de omgeving: “Ik kan daar veel uithalen. Ik wil dat onze bestuurlijke organisatie meer ondernemend gaat denken en risicodragend durft te opereren. En ik hoop het ondernemend denken daarmee tevens het onderwijs in te krijgen.”

De bestuurders gaan ook externe relaties aan met als doel af te schermen, al lijkt het erop dat zij dit minder doen dan verbinden:

- De bestuurder van Anima noemt een actiegroep die vond dat de bestuurder te weinig deed aan een verkeerssituatie op een van de scholen. Zij heeft toen het contact gezocht, gesprekken gevoerd en het contact teruggebracht naar de ‘juiste gesprekspartner’: directeur en MR.
- De bestuurder van Anima probeert bedrijven ‘met aanbiedingen’ op afstand te houden.
- Er zijn activistische oudergroepen in de omgeving waar de bestuurder van Sapiens zich wel tot moet verhouden, omdat, gesteund door de politiek, zij een bepaalde status en macht hebben verkregen. Hij probeert via contact het activisme te kanaliseren en zo te richten dat het de scholen van Sapiens ten goede komt: “Ik neem ze bewust mee en probeer ze aan mijn zijde te krijgen.”
- De bestuurder van Ante is op landelijk niveau actief en ‘bemoeit zich met zaken’, ook in contact met bewindslieden en ambtenaren van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), om zaken passend te maken voor zijn eigen organisatie. Hij noemt als voorbeeld de cao. “Die is er voor ons, wij zijn er niet voor de cao. Ik vind dat je niet standaard mee moet gaan met ontwikkelingen. Je moet wel goed op de hoogte zijn, je moet de grote lijnen aanhouden en verder je eigen koers varen.”

Tabel 13: het externe netwerk van de zes schoolbesturen.

Schoolbestuur >	Anima	Celsus	Sapiens	Forum	Signum	Tempus	Totaal per stakeholder
Eigen doelen stellen, los norm onderwijsinspectie	Wat betreft leeropbrengsten op bestuurs-niveau	Proceseisen	Wat betreft leeropbrengsten op bestuurs- en op school-niveau	Wat betreft brede leeropbrengsten	Niet op bestuurs-niveau	Niet op bestuurs-niveau	--
Interveniëren	Vooraf ondersteunen	Even-wichtige mix	Even-wichtige mix	Weinig interventie	Even-wichtige mix	Weinig interventie	--
Interveniëren door ondersteunen ⁶	Hoog	Hoog	Hoog	Laag	Laag	Laag	--
Hoe vaak heeft het bestuur formeel contact?							
Groepen, organisaties voor of van ouders / kinderen (<i>niet de MR of ouderraad</i>)	Soms	Soms	Regelmatig	Regelmatig	Nooit	Soms-regelmatig	Soms
Andere onderwijsorganisaties	Vaak	Regelmatig	Regelmatig-vaak	Regelmatig-vaak	Regelmatig	Regelmatig-vaak	Regelmatig-vaak
Lokale organisaties met dienstverlening (mede) gericht op jeugd	Soms	Regelmatig	Regelmatig-vaak	Regelmatig-vaak	Regelmatig	Regelmatig	Regelmatig
Media, nieuwsorganisaties	Soms	Regelmatig	Regelmatig	Regelmatig	Regelmatig	Soms	Soms-regelmatig
Overige horizontale, lokale, stakeholders	Soms	Soms	Soms	Regelmatig	Regelmatig	Soms	Soms-regelmatig
Consultancy, advies, ondersteuning, onderzoek, begeleiding (school)(bestuur)	Vaak	Regelmatig-vaak	Regelmatig	Regelmatig	Regelmatig	Regelmatig	Regelmatig-vaak
Bestuurlijk middenveld	Regelmatig	Soms	Regelmatig-vaak	Regelmatig	Regelmatig	Regelmatig-vaak	Regelmatig
Nationale overheid	Soms	Soms	Nooit	Regelmatig	Regelmatig	Regelmatig	Soms-regelmatig
Totaal	Soms-regelmatig	Soms-regelmatig	Regelmatig	Regelmatig	Soms-regelmatig	Regelmatig	

Een vergelijking tussen de frequentie waarin bestuurders contact hebben met actoren in de omgeving en het bestuurlijk handelen van bestuurders bij sturen van onderwijskwaliteit in de zes onderwijsorganisaties (zie de eerste drie rijen van tabel 13) wijst geen patroon uit.

⁶ In deze rij is de score op het selectiecriteria voor deelname aan de vergelijkende gevalstudie opgenomen namelijk op de variabele 'mate van interveniëren door ondersteunen door het bestuur zoals gepercipieerd door de schooldirecties'. Deze variabele is gemeten in het survey, zie paragraaf 3.1.1.

5.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk is op basis van de onderzoeksresultaten het bestuurlijk handelen van bestuurders beschreven bij het sturen (van onderwijskwaliteit) in onderwijsorganisaties po. Ook is ingegaan hoe bestuurders omgaan (met actoren in) de omgeving en het belang ervan voor het sturen van onderwijskwaliteit. Hiermee worden de tweede en derde onderzoeksvraag beantwoord.

De onderzoeksresultaten laten zien dat het bestuurlijk handelen van bestuurders vooral gericht is op (de ontwikkeling van) schooldirecteuren. De uitspraak van een bestuurder: “Zodra ik goed beeld heb van het leiderschap van een directeur, en ik heb er groot vertrouwen in, kan ik een terugtrekkende beweging maken” is illustratief voor dat sturen - volgens de bestuurders zelf - voor een groot deel neerkomt op ervoor zorgen dat er goede schooldirecties zijn. Sturen behelst dan het beïnvloeden van de capaciteiten, het leiderschap, en de (persoonlijke) ontwikkeling van schooldirecteuren en de verantwoordelijkheid te laten zijn voor school- en teamontwikkeling, goed onderwijs en optimale leer- en ontwikkelopbrengsten van de leerlingen. Het onderzoek brengt daarbij twee interpretaties van situationeel sturen aan het licht:

- 1) mensgericht: rekening houdend met de capaciteiten en ontwikkelingsfase van de schooldirecteur;
- 2) contextgericht: rekening houdend met de context van ontwikkelingsfase van de school/scholen.

De kwalitatieve analyse van de zes cases wijzen uit dat de meeste bestuurders weliswaar het voortouw nemen bij het sturen (van onderwijskwaliteit), maar dat zij deze bestuurlijke functie niet alleen uitoefenen. Zowel schooldirecteuren als bestuurlijke stafmedewerkers sturen mee, of worden betrokken bij het sturen in de organisatie. Dit gebeurt op verschillende manieren zoals:

- Bestuurlijk handelen delegeren naar bestuurlijke stafleden en/of schooldirecteuren;
- Directeuren zitten het managementteam of directeurenberaad of -overleg voor (soms in roulerend)
- Bestuurlijke stafleden ondersteunen de bestuurder bij zijn bestuurlijk handelen;
- Bestuurlijke stafleden adviseren de bestuurder bij zijn bestuurlijk handelen;
- Bestuurlijke stafleden bemiddelen tussen bestuurder en schooldirectie(s);
- Bestuurlijke stafleden of directeuren ontwikkelen, implementeren en monitoren beleid;
- Directeuren participeren in bovenschoolse structuren voor participatie in beleidsontwikkeling, besluit- en beleidsvorming, ontwikkelen en bepalen lange termijn strategie;
- Directeuren oefenen een externe bestuurlijke rol uit bijvoorbeeld door zitting te nemen in lokale werkgroepen en overleggen.

Bij een aantal onderwijsorganisaties wordt van net als van bestuurlijke stafleden, van directeuren verwacht dat zij een bestuurlijke of 'bovenschoolse' rol nemen en zich verantwoordelijk en actief tonen wat betreft het collectief van de organisatie. Waar dit voor bestuurlijke stafleden vanzelfsprekend is, reageren schooldirecteuren hier wisselend op: een aantal omarmt deze rol, een aantal zegt deze rol te ontwikkelen, een aantal ervaart spanning vanwege tijd- en werkdruk, en een aantal weegt hierbij steeds 'het belang van de eigen school versus het belang van de hele onderwijsorganisatie / het bestuur af'.

Wat betreft de bestuurlijke informatievoorziening wijzen de onderzoeksresultaten alle bestuurders over zogenaamde 'harde informatie' beschikken zoals kengetallen, indicatoren, 'early warning systemen', dossiers, enzovoort. Bestuurders beschikken minder over zogenaamde 'zachte informatie' zoals informatie uit gesprekken met mensen uit de onderwijsorganisatie, indrukken van sfeer en cultuur in scholen en klassen, ervaringen van leerlingen en ouders, enzovoort.

Wat betreft sturen van onderwijskwaliteit in de organisatie, laten de resultaten van de vergelijkende gevalstudie *variëteit* in opvattingen van onderwijskwaliteit zien. Bij sommige onderwijsorganisaties wordt een brede kwaliteitsopvatting gehanteerd, waarbij bestuurders aangeven in te willen gaan tegen een trend die zij zeggen waar te nemen: het definiëren van onderwijskwaliteit alleen als smalle leeropbrengsten in taal en rekenen, uitgedrukt in toetsscores. Bij andere onderwijsorganisaties zijn de normen voor onderwijskwaliteit van de onderwijsinspectie maatgevend vanwege verschillende redenen: omdat 'daar goed over is nagedacht' of om 'de onderwijsinspectie buiten de deur te houden'. Bij enkele onderwijsorganisaties wordt onderwijskwaliteit niet zozeer gedefinieerd in termen van te bereiken leer- en ontwikkeldoelen bij leerlingen, smaller of breder, maar in termen van onderwijsleerprocessen, kwaliteit van leraren(teams) en kwaliteit van (onderwijsinhoudelijk) leiderschap. Niet bij alle onderwijsorganisaties is breed, of voldoende, draagvlak bij de schooldirecteuren voor de doelen bij het sturen van onderwijskwaliteit.

Ondanks de variëteit in kwaliteitsopvatting, krijgt sturen van onderwijskwaliteit in de meeste gevallen wat meer *eenvormig* zijn beslag door het inspectiekader als (minimale) norm te stellen. Doelen, indicatoren en normen die recht doen aan andere of bredere kwaliteitsopvattingen worden niet of nauwelijks geformuleerd. De reden hiervoor lijkt te zijn dat het tijdrovend en ingewikkeld is voor de besturen: een aantal geeft aan dit 'nog te willen doen', maar wil dan eerst 'de basis op orde', wat betekent dat in elk geval op alle scholen (ruim) wordt voldaan aan de minimumeisen van de onderwijsinspectie.

Om te onderzoeken hoe bestuurders de onderwijskwaliteit sturen, is in dit onderzoek in kaart gebracht in hoeverre bestuurders doelen stellen wat betreft drie onderwijskwaliteitsdoelen:

- 1 wat betreft leeropbrengsten in de basisvaardigheden;
- 2 wat betreft brede leer- en ontwikkelopbrengsten;
- 3 wat betreft onderwijsleerprocessen.

Daarnaast is in kaart gebracht in hoeverre, en hoe, bestuurders en interveniëren. Voor interveniëren worden drie vormen onderscheiden die oplopen in mate van dwang:

- 1 interveniëren door te *ondersteunen*, dit gaat om bestuurlijk handelen zoals:
 - faciliteren van borging of verbetering van onderwijskwaliteit met advies en deskundigheidsbevordering door derden;
 - schooldirecteuren ondersteunen bij vraagstukken van onderwijskwaliteit;
 - zich betrokken tonen bij vraagstukken van onderwijskwaliteit op de scholen;
 - borging of verbetering van onderwijskwaliteit op de scholen met mensen en/of middelen.
- 2 interveniëren door *druk uitoefenen*, dit gaat om bestuurlijk handelen zoals:
 - schooldirecteuren expliciet en meteen aanspreken als de onderwijskwaliteit onder de maat is;
 - afspraken maken met schooldirecties over borging of verbetering van onderwijskwaliteit.
- 3 interveniëren door *ingrijpen*, dit gaat om bestuurlijk handelen zoals:
 - scholen sanctioneren naar aanleiding van de onderwijskwaliteit
 - consequenties verbinden aan het (niet) nakomen van afspraken over borging of verbetering van onderwijskwaliteit.

Uit het survey onderzoek blijkt dat bestuurders de onderwijskwaliteit sturen door zowel doelen te stellen als door te interveniëren. Doelen stellen en interveniëren hangen samen: hoe meer en vaker het bestuur doelen stelt, hoe meer en vaker wordt geïnterveniëerd en vice versa.

Als wat specifieker wordt gekeken naar de inhoud van de doelen bij het sturen van onderwijskwaliteit, dan blijkt dat bestuurders van zowel meerpitters als eenpitters in lagere mate doelen stellen wat betreft brede leer- en ontwikkelopbrengsten vergeleken met de mate waarin zij doelen stellen wat betreft leeropbrengsten in de basisvaardigheden en onderwijsleerprocessen.

Tegelijkertijd is er een verschil tussen meerpitters en eenpitters in de mate waarin zij doelen stellen. Eenpitters stellen in hogere mate doelen ten aanzien van brede leer- en ontwikkelopbrengsten dan meerpitters, terwijl meerpitters juist in hogere mate doelen stellen ten aanzien van leeropbrengsten in de basisvaardigheden.

Wat betreft de manier van interveniëren wijst het survey-onderzoek uit dat bij het sturen van onderwijskwaliteit zowel bij meerpitters als bij eenpitters meer en vaker wordt geïnterveniëerd door ondersteuning te bieden en druk uit te oefenen, dan dat wordt ingegrepen. De resultaten van de vergelijkende gevalstudie bevestigen dit patroon.

Tot slot laat de vergelijkende gevalstudie zien dat externe relaties van de bestuurders van betekenis voor hun bestuurlijk handelen in het algemeen, en meer specifiek ook voor sturen van onderwijskwaliteit. De besturen hebben het meest contact met ondersteunende, adviserende en onderzoeksorganisaties en met andere onderwijsorganisaties zoals en samenwerkingsverbanden passend onderwijs. De bestuurders benutten deze externe relaties om strategische / onderwijsinhoudelijke keuzes te maken, om kennis en ervaring op te doen voor onderwijs- en schoolverbetering en voor professionalisering. Het contact met andere onderwijsorganisaties wordt ook vaak benut om allianties of lobbies te vormen binnen lokale en regionale (bestuurlijke) verhoudingen.

De bestuurders hanteren de strategie van 'verbinden' om (toegang tot) financiering of subsidie te verkrijgen en zeker te stellen, en invloed uit te oefenen op extern beleid en sturing, zodanig dat het de eigen onderwijsorganisaties beter 'past'. In mindere mate hanteren de bestuurders de strategie van 'afschermen'. Zij noemen voorbeelden van het kanaliseren en de-escaleren van actiegroepen van ouders of de ontwikkelingen bij de werknemersorganisaties rondom de cao.

6 Bestuurlijk handelen en sociaal kapitaal bij sturen van onderwijskwaliteit

In dit hoofdstuk onderzoeken we of, hoe, en in hoeverre, het bestuurlijk handelen van bestuurders het sociaal kapitaal beïnvloedt bij het sturen van onderwijskwaliteit..

6.1 Algemeen beeld van het belang bestuurlijk handelen voor sociaal kapitaal

We veronderstellen dat als het bestuur doelen stelt, dit het sociaal kapitaal positief beïnvloedt. Verder verwachten we dat de mate waarin het bestuur interveniëert in verschillende gradaties van dwang, een mediërend effect heeft op de relatie tussen het stellen van doelen door het bestuur en het sociaal kapitaal. We veronderstellen dat interventies door het bestuur een versterkende of juist temperende effect hebben op de invloed van de doelen die worden gesteld door het bestuur op het sociaal kapitaal. We toetsen deze verwachtingen met behulp van de resultaten van het survey-onderzoek: eerst wat betreft de structurele dimensie van het sociaal kapitaal, en daarna wat betreft de relationele en cognitieve dimensies.

Sturen van onderwijskwaliteit en de structurele dimensie van sociaal kapitaal

De resultaten van het survey-onderzoek wijzen uit dat er een bescheiden *positieve* samenhang is tussen enerzijds de mate waarin bestuurders doelen stellen en interveniëren, en anderzijds de mate waarin de leden van de bestuurlijke gemeenschap elkaar om advies vragen en persoonlijke gesprekken met elkaar voeren (Out-degree) ($r = .00$, *ns*, tot $.21$, $p < .001$) (zie tabel 14). Dit betekent dat als de bestuurders meer bezig zijn met doelen stellen en met interveniëren, de schooldirecteuren, bestuurlijke stafleden en de bestuurders meer *op zoek gaan* naar advies en naar persoonlijke gesprekken binnen de bestuurlijke gemeenschap dan als het bestuurlijk handelen van bestuurders minder is gericht op doelen stellen en op interveniëren.⁷

Daarnaast blijkt er bescheiden *negatieve* samenhang tussen enerzijds de mate waarin de onderwijskwaliteit wordt gestuurd door het stellen van doelen en door interveniëren, en anderzijds de mate waarin schooldirecteuren worden benaderd voor advies en persoonlijke gesprekken binnen de bestuurlijke gemeenschap (genormaliseerde In-degree) ($r = .00$, *ns*, tot $-.17$, $p < .01$) (zie tabel 14 bijlage D). Dit betekent dat hoe meer schooldirecteuren ervaren dat het bestuur doelen stelt en interveniëert, hoe minder men *gevraagd wordt* voor advies en persoonlijke gesprekken binnen de bestuurlijke gemeenschap⁸

⁷ Dit geldt alleen voor de ruwe out-degree, hetgeen suggereert dat de grootte van de bestuurlijke gemeenschap ook een rol speelt bij de mate waarin de leden van de bestuurlijke gemeenschap elkaar opzoeken voor advies en persoonlijke gesprekken.

⁸ Dit geldt alleen voor de genormaliseerde in-degree.

Om het mediërend effect te kunnen nagaan van de interventies door het bestuur op de relatie tussen het stellen van doelen door het bestuur en het sociale netwerk binnen de bestuurlijke gemeenschap, zijn multiple regressie analyses uitgevoerd. De resultaten van de getoetste modellen zijn schematisch weergegeven in figuren 6 en 7. In deze figuren worden alleen de relaties getoond waarvan correlatie-analyse uitwijst dat ze significant zijn. De volledige modellen zijn opgenomen als figuren C1 tm C4 in bijlage C). De ongestandaardiseerde effecten van deze analyses zijn te vinden in tabel C2 en C3 in bijlage C).

De multipele regressie analyses wijzen dat hoe *meer* het bestuurlijk handelen van bestuurders bestaat uit doelen stellen ten aanzien van leeropbrengsten in de basisvaardigheden, ten aanzien van onderwijsleerprocessen en ten aanzien van brede leer- en ontwikkelopbrengsten, hoe *meer* de leden van van de bestuurlijke gemeenschap elkaar om advies vragen (out-degree advies, resp. $B = 0.80$, $p < .01$; $B = 0.69$, $p < .05$; en $B = 1.04$, $p < .001$). Intervenieren door het bestuur heeft hierop geen mediërend effect (zie figuur 7, linkerkolom).

In de rechterkolom van figuur 7 is zichtbaar dat hoe *meer* het bestuurlijk handelen van bestuurders bestaat uit doelen stellen ten aanzien van leeropbrengsten in de basisvaardigheden, ten aanzien van onderwijsleerprocessen en ten aanzien van brede leer- en ontwikkelopbrengsten, hoe *meer* de leden van van de bestuurlijke gemeenschap elkaar voor persoonlijke gesprekken (out-degree persoonlijk, resp. $B = 0.22$, $p < .05$; $B = 0.28$, $p < .05$). Alleen intervenieren door ondersteunen heeft een *positief* mediërend effect op deze relaties (out-degree persoonlijk, resp. $B = 0.77$, $p < .05$; $B = 0.77$, $p < .05$).

Als bestuurders doelen stellen ten aanzien van brede leer- en ontwikkelopbrengsten, is dit niet van invloed op in hoeverre de leden binnen de bestuurlijke gemeenschap elkaar benaderen voor persoonlijke gesprekken (out-degree persoonlijk, $B = 0.00$). Opvallend hier is dat weer intervenieren door 'ondersteunen' een direct *positief* effect heeft op in hoeverre de leden van de bestuurlijke gemeenschap elkaar benaderen voor persoonlijke gesprekken (out-degree persoonlijk, $B = 0.81$, $p < .05$).

In figuur 8 is in de linkerkolom te zien dat hoe *meer* het bestuurlijk handelen van bestuurders bestaat uit doelen stellen ten aanzien van leeropbrengsten in de basisvaardigheden, ten aanzien van onderwijsleerprocessen en ten aanzien van brede leer- en ontwikkelopbrengsten, hoe *minder* de leden van de bestuurlijke gemeenschap om advies worden gevraagd (genormaliseerde in-degree advies, resp. $B = -0.02$; $B = -.03$; en $B = -.02$, allen $p < .05$).

Van intervenieren door het bestuur gaan zeer kleine positieve en negatieve mediërende effecten uit op deze relaties. Intervenieren door ondersteunen medieert op *positieve* wijze de negatieve effecten van doelen stellen ten aanzien van leeropbrengsten in de basisvaardigheden, ten aanzien van onderwijsleerprocessen en ten aanzien van brede leer-

en ontwikkelopbrengsten op de mate waarin leden van de bestuurlijke gemeenschap om advies wordt gevraagd (in-degree advies, resp. $B = 0.06$; $B = 0.05$; $B = 0.05$, $p < .05$).

Interveniëren door ingrijpen medieert op *negatieve* wijze de negatieve effecten van doelen stellen ten aanzien van leeropbrengsten in de basisvaardigheden, ten aanzien van onderwijsleerprocessen en ten aanzien van brede leer- en ontwikkelopbrengsten op de mate waarin leden van de bestuurlijke gemeenschap om advies worden gevraagd. Deze mediërende effecten zijn ook zeer klein (in-degree advies, resp. $B = -0.04$; $B = -0.03$; $B = -0.03$, $p < .05$). Interveniëren door druk uitoefenen heeft *geen* mediërend effect op deze effecten.

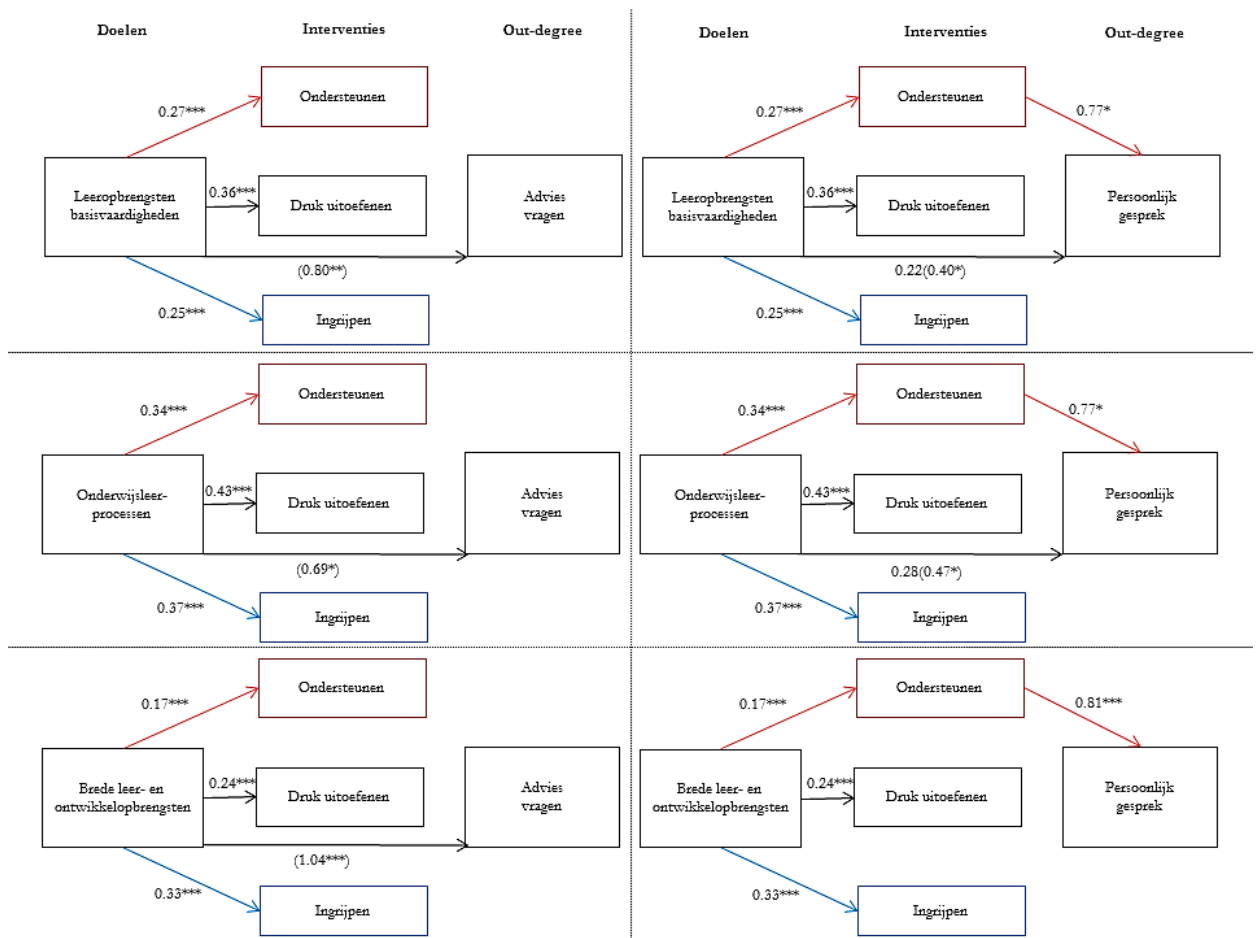
In figuur 8 is in de rechterkolom te zien dat hoe *mee* het bestuurlijk handelen van bestuurders bestaat uit doelen stellen ten aanzien van leeropbrengsten in de basisvaardigheden, ten aanzien van onderwijsleerprocessen en ten aanzien van brede leer- en ontwikkelopbrengsten, hoe *meer* de leden van de bestuurlijke gemeenschap worden benaderd voor persoonlijke gesprekken. Dat zijn zeer kleine effecten (genormaliseerde in-degree persoonlijk, resp. $B = -0.02$; $B = -.01$; en $B = -.01$, allen $p < .05$).

Van interveniëren door het bestuur gaan ook weer zeer kleine positieve en negatieve mediërende effecten uit op deze relaties. Interveniëren door ondersteunen medieert op *positieve* wijze de negatieve effecten van doelen stellen ten aanzien van leeropbrengsten in de basisvaardigheden en ten aanzien van onderwijsleerprocessen op de mate waarin directeuren voor persoonlijke gesprekken worden benaderd (genormaliseerde in-degree persoonlijk, resp. $B = 0.03$; $B = 0.02$, $p < .05$).

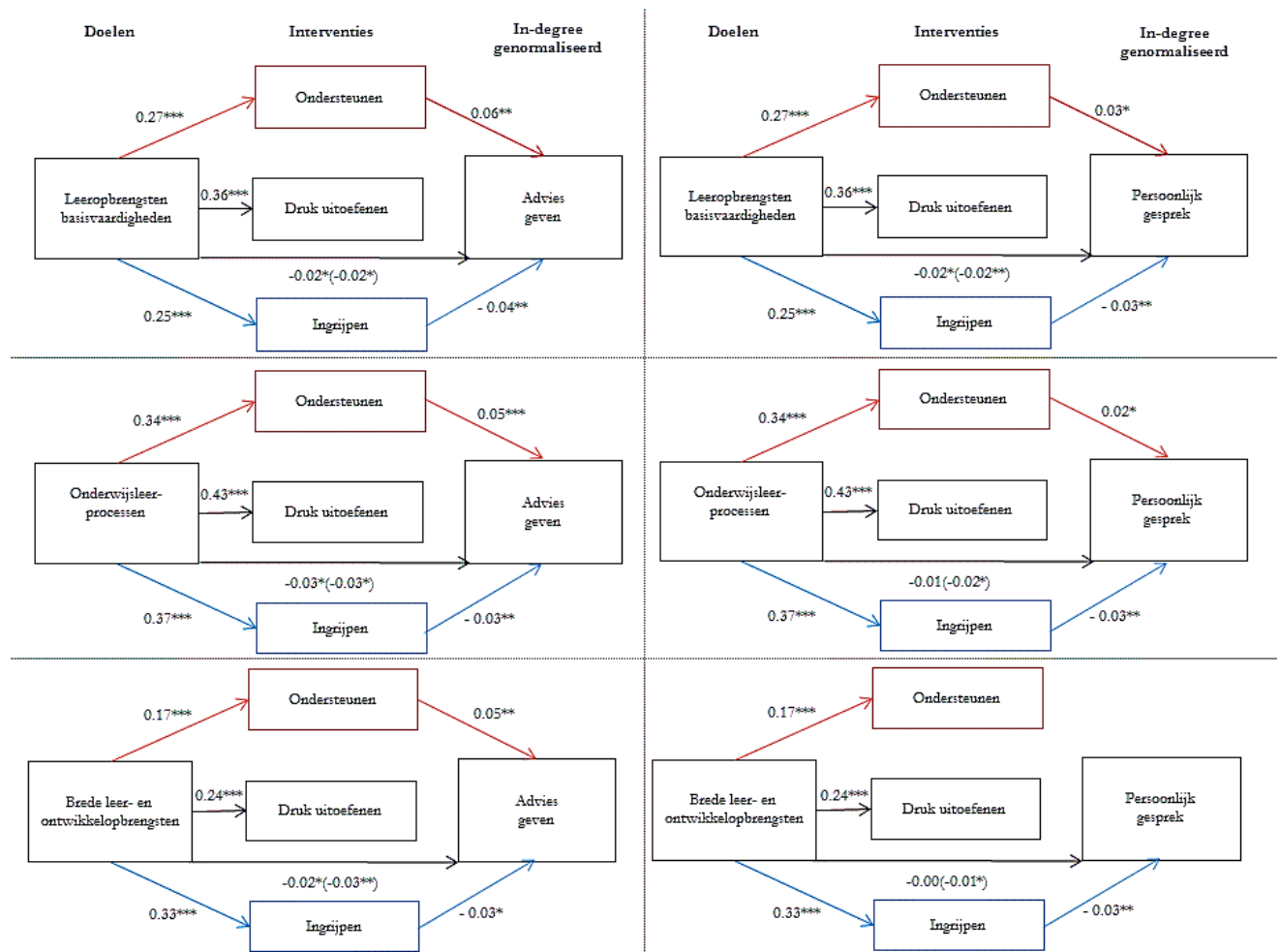
Interveniëren door ingrijpen medieert op *negatieve* wijze de negatieve effecten van doelen stellen ten aanzien van leeropbrengsten in de basisvaardigheden, ten aanzien van onderwijsleerprocessen en ten aanzien van brede leer- en ontwikkelopbrengsten op de mate waarin leden van de bestuurlijke gemeenschap voor persoonlijke gesprekken worden benaderd (genormaliseerde in-degree persoonlijk, resp. $B = -0.03$; $B = -0.03$; $B = -0.03$, $p < .05$).

Interveniëren door druk uitoefenen heeft *geen* mediërend effect op deze effecten.

Figuur 7: Modellen van mediërende effecten wat betreft 'out-degree' advies vragen en persoonlijke gesprekken voeren.



Figuur 8: Modellen van mediërende effecten wat betreft 'in-degree' advies vragen en persoonlijke gesprekken voeren.



Sturen van onderwijskwaliteit en de relationele en cognitieve dimensies van sociaal kapitaal

Op basis van het survey-onderzoek kunnen we ook de invloed van sturen van onderwijskwaliteit op de relationele en cognitieve dimensies van het sociaal kapitaal onderzoeken⁹.

De resultaten wijzen uit dat vormen van sturen van onderwijskwaliteit door doelen stellen en door interveniëren positief en significant samenhangen met onderling vertrouwen en gedeelde visie van de bestuurlijke gemeenschap (zie de correlatietabel C1 in bijlage C). De mediërende effecten zijn voor elk type doelen stellen door het bestuur in een apart model getest, omdat voor het toetsen van het hele model een groter aantal onderwijsorganisaties nodig zou zijn geweest (voor alle resultaten zie tabel C4 en C5 in bijlage C).

Effect van sturen van onderwijskwaliteit op de relationele dimensie van het sociaal kapitaal

1 Bestuur stelt doelen ten aanzien van leeropbrengsten in de basisvaardigheden. De resultaten van drie getoetste modellen (zie figuur 9 bovenste rij) laten een direct effect zien: hoe *meer* schooldirecteuren ervaren dat het bestuur doelen stelt ten aanzien van leeropbrengsten in de basisvaardigheden, hoe *meer* onderling vertrouwen zij binnen de bestuurlijke gemeenschap ervaren. Van besturen door interveniëren gaan op dit effect positieve mediërende effecten uit via interveniëren door ondersteunen ($\beta = .13$), via interveniëren door druk uitoefenen ($\beta = .13$) en in mindere mate via interveniëren door ingrijpen ($\beta = .05$) (zie de stippellijnen in figuur 9, bovenste rij).

2 Bestuur stelt doelen ten aanzien van onderwijsleerprocessen. De resultaten van drie getoetste modellen (zie figuur 9 middelste rij) wijzen op een direct effect: hoe *meer* schooldirecteuren ervaren dat het bestuur doelen stelt ten aanzien van onderwijsleerprocessen, hoe *meer* onderling vertrouwen zij binnen de bestuurlijke gemeenschap ervaren. Van besturen door interveniëren gaan op dit effect positieve mediërende effecten uit via interveniëren door ondersteunen ($\beta = .13$), via druk uitoefenen ($\beta = .10$) en in mindere mate via ingrijpen ($\beta = .06$) (zie de stippellijnen in figuur 9, middelste rij).

3 Bestuur stelt doelen voor brede leer- en ontwikkelopbrengsten. De resultaten van drie getoetste modellen (zie figuur 9 onderste rij) laten een direct effect zien: hoe *meer* schooldirecteuren ervaren dat het bestuur doelen stelt ten aanzien van brede leer-

⁹ Belangrijk is om hier op te merken dat de relationele en cognitieve dimensies van het sociaal kapitaal niet zijn gemeten zoals gepercipieerd door alle leden van de bestuurlijke gemeenschap namelijk bestuurders, bestuurlijke stafleden en schooldirecteuren, maar alleen zoals gepercipieerd door schooldirecteuren. Dit is een verschil met de manier waarop de structurele dimensie van het sociaal kapitaal is gemeten, namelijk via sociale netwerkmaten gemeten via *alle* leden van de bestuurlijke gemeenschap namelijk bestuurders, bestuurlijke stafleden en schooldirecteuren.

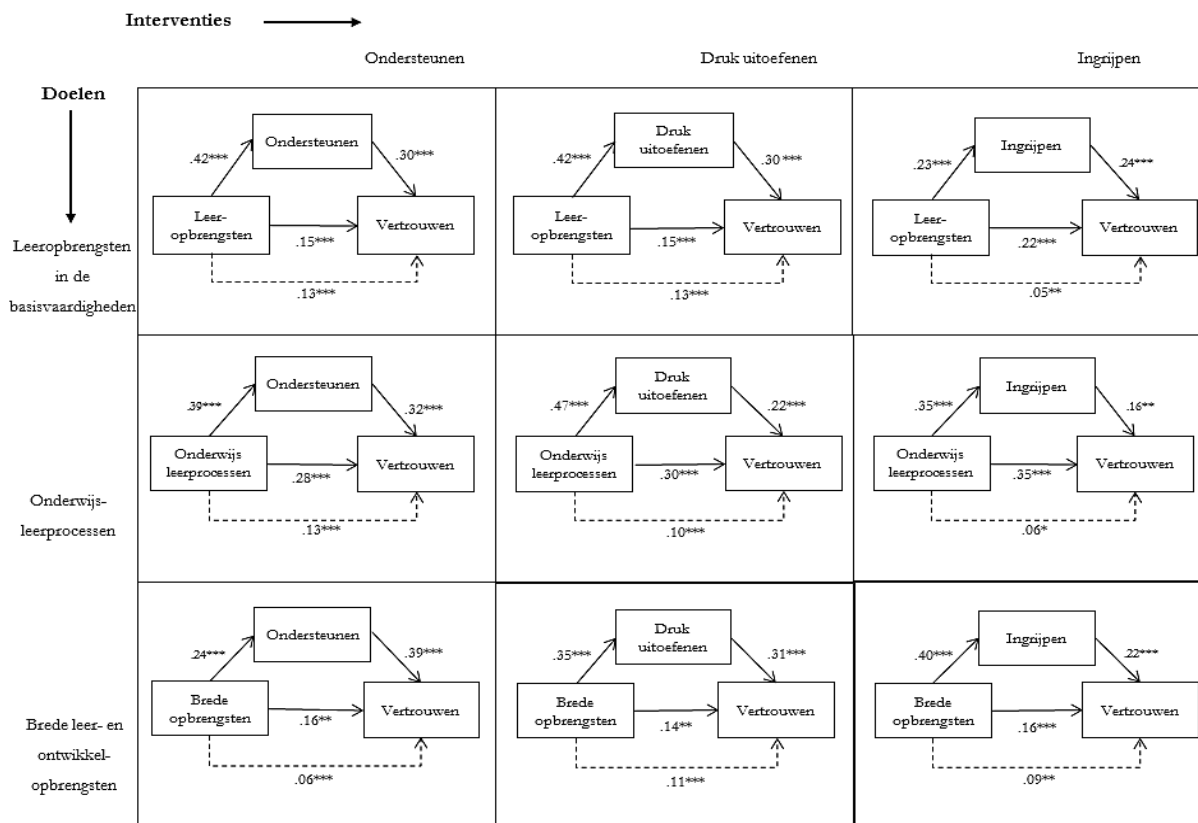
en ontwikkelopbrengsten, hoe *meer* onderling vertrouwen zij binnen de bestuurlijke gemeenschap ervaren (zie figuur 9 onderste rij). Van besturen door interveniëren gaan op dit effect positieve mediërende effecten uit via interveniëren door ondersteunen ($\beta = .06$), via druk uitoefenen ($\beta = .11$) en via ingrijpen ($\beta = .09$) (zie de stippellijnen in figuur 9, onderste rij).

De resultaten wijzen uit dat de mediërende effecten van interveniëren door het bestuur op vertrouwen binnen de bestuurlijke gemeenschap het grootst zijn bij het stellen van doelen ten aanzien van leeropbrengsten in de basisvaardigheden en bij het stellen van doelen ten aanzien van onderwijsleerprocessen.

Omdat er bij onderling vertrouwen ook weer sprake is van gedeeltelijke mediatie, blijft naast mediërende effecten ook de directe invloed van doelen stellen op onderling vertrouwen binnen de bestuurlijke gemeenschap bestaan. Als we deze effecten vergelijken kan worden geconcludeerd dat als het bestuur doelen stelt ten aanzien van onderwijsleerprocessen, dit een sterker positief effect heeft op vertrouwen binnen de bestuurlijke gemeenschap dan doelen stellen ten aanzien van basisvaardigheden of ten aanzien van brede leer- en ontwikkelopbrengsten.

Interventies van het bestuur door middel van ingrijpen heeft weliswaar een significant maar kleiner mediërend effect op het onderling vertrouwen binnen de bestuurlijke gemeenschap dan het bieden van ondersteuning of uitoefenen van druk. Een uitzondering is als schoolleiders ervaren dat het bestuur doelen stelt voor brede leer- en ontwikkelopbrengsten, dan heeft ondersteuning het kleinste effect.

Figuur 9: Modellen van mediërende effecten van sturen van onderwijskwaliteit door interveniëren op de effecten van sturen van onderwijskwaliteit door doelen stellen op onderling vertrouwen in de bestuurlijke gemeenschap. De directe effecten zijn weergegeven door ononderbroken pijlen. De stippellijnen representeren de mediërende effecten (* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$)



Effect van sturen van onderwijskwaliteit op de cognitieve dimensie van het sociaal kapitaal

1 Bestuur stelt doelen ten aanzien van leeropbrengsten in de basisvaardigheden. De resultaten van drie getoetste modellen (zie figuur 10 bovenste rij) laten zien dat er via interveniëren door ondersteunen ($\beta = .11$), via interveniëren door druk uitoefenen ($\beta = .11$) en in mindere mate via interveniëren door ingrijpen ($\beta = .03$) mediërende effecten zijn van sturen van onderwijskwaliteit door doelen stellen ten aanzien van de leeropbrengsten op de gedeelde visie in de bestuurlijke gemeenschap. Naast dat er mediërende effecten zijn, is er ook een direct effect: hoe *meer* schooldirecteuren rapporteren dat het bestuur doelen stelt ten aanzien van leeropbrengsten in de basisvaardigheden, hoe *meer* zij een gedeelde visie binnen de bestuurlijke gemeenschap ervaren (zie figuur 10 bovenste rij).

2 Bestuur stelt doelen voor onderwijsleerprocessen

De resultaten van drie getoetste modellen (zie figuur 10 middelste rij) laten zien dat er via interveniëren door ondersteunen ($\beta = .11$) en via interveniëren door druk uitoefenen ($\beta = .11$)

mediërende effecten zijn van doelen stellen ten aanzien van onderwijsleerprocessen op de gedeelde visie in de bestuurlijke gemeenschap. Er is geen mediërend effect gevonden via de interventie ingrijpen. Daarnaast bestaat er een direct effect: hoe *meer* schooldirecteuren rapporteren dat het bestuur doelen stelt ten aanzien van brede leer- en ontwikkelopbrengsten, hoe *meer* zij een gedeelde visie binnen de bestuurlijke gemeenschap ervaren (zie figuur 10 middelste rij).

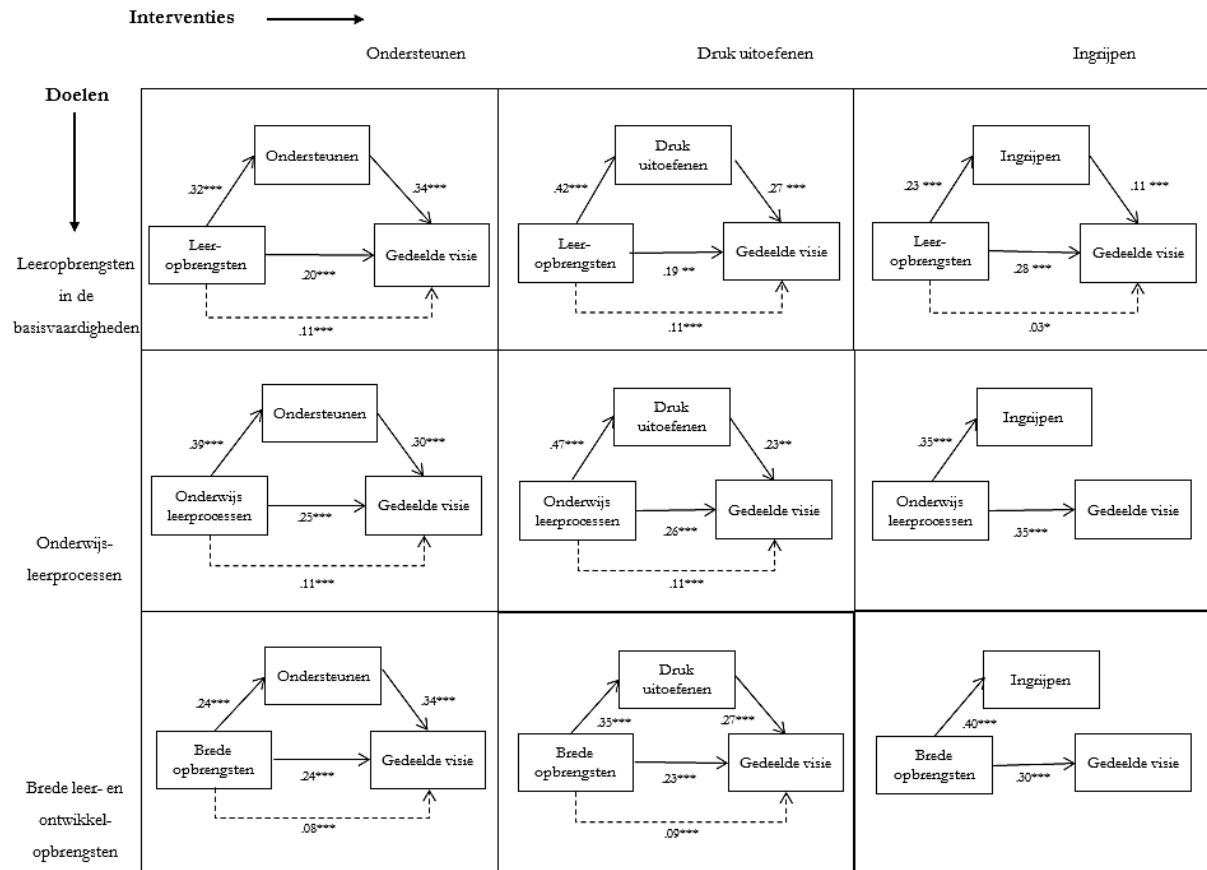
3 Bestuur stelt doelen voor brede leer- en ontwikkelopbrengsten

De resultaten van drie getoetste modellen (zie figuur 10 onderste rij) laten zien dat er via interveniëren door ondersteunen ($\beta = .08$) en interveniëren door druk uitoefenen ($\beta = .09$) mediërende effecten van doelen stellen ten aanzien van brede leer- en ontwikkelopbrengsten op de gedeelde visie in de bestuurlijke gemeenschap zijn. Er is geen indirect effect gevonden via de interventie ingrijpen. Daarnaast bestaat er ook een direct effect: hoe *meer* schooldirecteuren ervaren dat het bestuur doelen stelt ten aanzien van onderwijsleerprocessen, hoe *meer* zij een gedeelde visie binnen de bestuurlijke gemeenschap ervaren (zie figuur 10 onderste rij).

Als we deze effecten vergelijken, dan kan worden geconstateerd dat vooral de interventies 'ondersteunen' en 'druk uitoefenen' het positieve effect van doelen stellen op gedeelde visie versterken, terwijl interveniëren door middel van ingrijpen een verwaarloosbaar effect heeft op de relatie tussen doelen stellen en het ervaren van een gedeelde visie binnen de bestuurlijke gemeenschap.

Omdat er sprake is van gedeeltelijke mediatie, blijft naast de mediërende effecten ook de directe invloed van doelen stellen op gedeelde visie binnen de bestuurlijke gemeenschap bestaan. Als we de directe effecten vergelijken, kan worden geconcludeerd dat als het bestuur doelen stelt ten aanzien van onderwijsleerprocessen, dit het sterkste positieve effect heeft op de ervaren gedeelde visie binnen de bestuurlijke gemeenschap, nauw gevolgd door doelen ten aanzien van leeropbrengsten in de basisvaardigheden en ten aanzien van brede leer- en ontwikkelopbrengsten.

Figuur 10: Modellen van mediërende effecten van sturen van onderwijskwaliteit door interveniëren op de effecten van sturen van onderwijskwaliteit door doelen stellen op gedeelde visie in de bestuurlijke gemeenschap. De directe effecten zijn weergegeven door ononderbroken pijlen. De stippellijnen representeren de mediërende effecten (* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$)



6.2 Kwalitatieve analyse van bestuurlijk handelen en sociaal kapitaal

Op basis van de vergelijkende gevalstudie zijn in tabel 8 (zie paragraaf 4.2) patronen en relaties te zien wat betreft de mate waarin het bestuur intervenueert door te ondersteunen, het selectie criterium voor opname in de gevalstudie, en de verschillende aspecten van het sociaal kapitaal. Uit de tabel valt af te lezen dat bij Anima en Sapiens, waar het bestuur in hoge mate intervenueert door te ondersteunen, de bestuurder de onderlinge professionele en persoonlijke relaties en interacties binnen de bestuurlijke gemeenschap domineert of een centrale positie inneemt en een verbindende schakel vormt, samen met een lid van de bestuurlijke staf of met een directeur. Terwijl bij Forum en Tempus, waar het bestuur in lage mate intervenueert door te ondersteunen, de bestuurders weliswaar een centrale positie innemen in het netwerk van de professionele relaties, maar zij nooit dominant of dé verbindende schakel in het netwerk zijn. Daarnaast is te zien bij twee van de drie besturen waar het bestuur in lage mate intervenueert door te ondersteunen, een lid van de bestuurlijke staf of een directeur een centrale positie inneemt in de structuur van de persoonlijke onderlinge interacties, en niet de bestuurder(s).

wijst verder uit dat bij Forum en Tempus, waar het bestuur in lage mate intervenueert door te ondersteunen, het vertrouwen en gedeelde visie binnen de bestuurlijke gemeenschap (zeer) laag is. Bij de drie onderwijsorganisaties Anima, Celsus en Sapiens waar het bestuur in hoge mate intervenueert door te ondersteunen, is het vertrouwen en de gedeelde visie ook hoog en gemiddeld. Dit patroon is in lijn met de uitkomsten van het survey-onderzoek.

De resultaten van de vergelijkende gevalstudie geven meer inzicht van het belang van bestuurlijk handelen voor het sociaal kapitaal van de onderwijsorganisatie bij sturen van onderwijskwaliteit. Niet bij alle onderwijsorganisaties zijn bestuurders in hun bestuurlijk handelen gericht op het versterken van het sociaal kapitaal, althans niet expliciet.

De bestuurder van Anima hanteert het principe dat je “alleen maar kan leren als onderdeel van een brede gemeenschap” en ziet hier ook het effect van op de onderwijskwaliteit: “Als op een school een directeur er niet in slaagt onderbouwrendementen voor elkaar te krijgen, dan kan die directeur gaan kijken bij een andere directeur die dat wel voor elkaar heeft en leert van hem.” De bestuurder van Anima is in haar sturing niet zozeer gericht op het versterken van het sociaal kapitaal *als collectief*, maar meer op het steunen en erkennen van, en het uiten van vertrouwen naar, de *individuele schooldirecteuren*. Een directeur bij Anima beschrijft dat in zijn ogen de kleine schaal van de stichting het voor de bestuurder makkelijk maakt om verbindingen te leggen waardoor hij weer nieuwe kennis en informatie kan opdoen. “Naast sparren, legt zij ook verbindingen, zij noemt namen van mensen die ik kan benaderen of zij brengt ideeën van andere scholen op tafel. Zij maakt het een olievlek [...], bouwt netwerk op.”

De bestuurder van Celsus versterkt expliciet het sociaal kapitaal door het creëren van professionele leergemeenschappen van directeuren, die onder externe begeleiding samenwerken aan schoolverbetering en –ontwikkeling. De directeuren konden zelf aangeven in welke ontwikkelfase zij met hun school zaten. De meeste directeuren deelden zichzelf in in de derde groep (meest gevorderd), maar gaandeweg is een aantal teruggegaan naar de eerste en tweede groep, aldus de bestuurder. De bestuurder laat bewust niet om verantwoordingsrapportages / verslagen vragen van deze leergemeenschappen omdat “dat niet gaat leiden tot werkelijk leren, dan gaan ze iets opleveren waarvan zij denken dat ik het graag wil hebben in plaats van dat ze iets opleveren dat ze zelf ook actief gebruiken als instrument.” Het blijkt een kwestie van lange adem: de verbetering van de scholen en de onderwijskwaliteit is nog niet goed genoeg. De bestuurder heeft dan de neiging om in actie te komen en te gaan interveniëren door naar de verbeterplannen te vragen en er over te spreken. “Maar ik weet dat dat niet gaat helpen, we moeten het met z’n allen als een probleem zien en aanpakken ... ik heb de groep als collectief aangesproken.” Het past bij de sturingsfilosofie van de bestuurder waarin hij uitgaat van eigen initiatief en verantwoordelijkheid. De stafmedewerker financiën beaamt dat alle verantwoordelijkheden laag in de organisatie zijn belegd. “Ik vind dat wel goed, want als je van bovenop gaat opleggen, dan gaat het sowieso niet lukken, je kunt het niet afdwingen. Deze route duurt veel langer, maar je komt wel met z’n allen over de eindstreep.” Ook een directeur ervaart de sturingsfilosofie van de bestuurder duidelijk en heeft dit ook zelf toegepast in haar school: “Ik heb de teamvergadering afgeschaft (4 teamvergaderingen tijdens studiedagen) en toen ervaarde ik wat de bestuurder met ons ook ervaarde [ruimte geven]. Die manier van werken, wat door de bestuurder wordt voorgeleefd, daar geloof ik zelf ook sterk in en ik heb dat ook op mijn school doorgezet.” De aandacht van de bestuurder gaat vooral uit, ‘als vanzelf’, naar de in zijn ogen ‘goede directeuren’, met wie hij en de bestuurlijke staf van Celsus een hechte bestuurlijke gemeenschap vormt met groot sociaal kapitaal. De middengroep van directeuren van scholen waar alles “redelijk ok gaat” volgens de bestuurder wordt wat verwaarloosd in zijn aandacht. Dit kan de reden zijn dat deze directeuren minder zijn aangesloten. Een andere groep directeuren staat buiten de bestuurlijke gemeenschap omdat zij het tempo, de ambities en het niveau niet kunnen bijbenen.

De bestuurder van Sapiens ziet voor zichzelf een rol weggelegd bij het bevorderen van het sociaal kapitaal van de organisatie. Hij hanteert een bewuste strategie om de onderlinge uitwisseling en samenwerking tussen hemzelf, staf, directies en scholen te bevorderen. Hij doet dit op twee manieren: 1) groepen bij elkaar brengen, zoals bijvoorbeeld het netwerk van intern begeleiders dat sinds een gezamenlijke leergang wordt gefaciliteerd door de beleidsmedewerker onderwijs en 2) groepen verbreden, zoals stimuleren dat adjunct-directeuren of leerkrachten met een bepaalde rol of expertise meekomen naar bovenschoolse bijeenkomsten of overleg binnen Sapiens. De bestuurder bewandelt hierbij de weg van ‘klein beginnen’ omdat de directeuren (van oudsher) groot belang hechten aan de diversiteit en variatie in werkwijze en cultuur op de scholen. Het soort weerstand dat directeuren en andere

medewerkers van de scholen hier tegen kunnen hebben, kan voortkomen uit dat zij geen behoefte hebben aan informatie of kennis van collega's, of geen leervragen hebben. Ook kan het samenhangen met een voorkeur om zelf oplossingen te zoeken en strategieën te vinden, vanuit de overtuiging dingen zelf beter te weten, of van mening te zijn dat de eigen school zo anders is, dat het niet zinnig is om te delen en samen te werken. De bestuurder van Sapiens beseft dat zijn bestuurlijke interventies zoals ingrijpen bij een school die ver onder de maat functioneert of een directeur ontslaan, het vertrouwen ondermijnen dat nodig is voor een hechte bestuurlijke gemeenschap. Dit is een dilemma voor hem. Daarnaast vraagt hij zich af of hij wel voldoende aandacht heeft voor de sterke directeuren en of zij genoeg waardering krijgen. Ook dat lijkt hem een belangrijke voorwaarde voor sociaal kapitaal. Ook voor de bestuurder bij Celsus lijkt dit een dilemma. Hij is zich ervan bewust dat door ingrijpende interventies, zoals ontslag, de veiligheid en het vertrouwen binnen de organisatie in het gedrang kunnen komen. Een schooldirecteur bij Celsus zegt hierover: "Het doet namelijk iets met mensen. Als de mores wijzigen, er andere normen komen binnen de organisatie, dan heb ik mij daar ook opnieuw op moeten instellen en de vraag gesteld: kan ik dat beantwoorden? Het heeft mij persoonlijk alert gemaakt dat dingen niet vanzelfsprekend zijn: ervaringen in het verleden bieden geen garanties voor de toekomst [...] heel eerlijk: ik ben iets meer op mijn hoede [...] doordat ik zie dat zoveel collega's de organisatie hebben (moeten) verlaten [...] en een aantal (bijna) gepensioneerden ga ik heel erg missen."

De bestuurders van Forum streven expliciet naar versterking van het sociaal kapitaal door het onderling contact, de uitwisseling en onderling leren tussen henzelf, schooldirecteuren en bestuurlijk staf te bevorderen. De bestuurders geloven erin dat uitwisseling tussen directeuren leidt tot het delen van kwaliteit en het leren van elkaar, in plaats van elkaars concurrent te zijn. Zo ervaart een bestuurder dat de reken- en leesspecialisten (leraren) in de scholen veel kunnen halen in de PLG's en het direct op hun eigen school kunnen inzetten.

Dat het sociaal kapitaal tot nu toe niet echt van de grond komt en lijkt te leiden tot een papieren exercitie en bestuurlijke drukte, lijkt drie oorzaken te hebben. Ten eerste is er niet echt sprake van sturen van onderwijskwaliteit, maar eerder van een streven te voldoen aan de minimum eisen van de Onderwijsinspectie. Ten tweede heeft de sturing en beleid bij Forum een sterk bureaucratisch karakter en wordt er bestuurlijke drukte ervaren door de vele verschillende overleg- en beleidsvormende organen. Tot slot lijkt het verplichte karakter dat het 'bovenschools' werken voor schooldirecteuren heeft, niet te leiden tot een daadwerkelijk hechte bestuurlijke gemeenschap.

Bij Ante legt de bestuurder hoge ambities aan de dag, net als bij Celsus. Een aantal directeuren vertrekt zelf omdat zij aanvoelen hier niet aan te kunnen voldoen, hetgeen niet bevorderlijk is voor het vertrouwen binnen de bestuurlijke gemeenschap. De bestuurder van Ante weet goed waar hij naartoe wil met de organisatie en heeft een opvatting over wat er toe doet om de onderwijskwaliteit te verbeteren. Hij heeft het idee dat er een gedeelde visie is, die iedereen snapt en waar iedereen het mee eens is. De directeuren ervaren echter dat 'de visie'

nog te veel is opgelegd door bestuurder, en (nog) niet gedragen wordt in de organisatie waardoor er bij de directeuren nog geen intrinsieke motivatie is om aan bepaalde zaken te werken “Hij is gekomen en heeft een hele hoop dingen gedropt. Terwijl als je vanuit de intrinsieke motivatie wil werken, dan gaat dat niet als het opgelegd is.” Bij Ante is het interessant dat de schooldirecteuren collectief hebben aangegeven de ambities te temperen, en beter rekening te houden met hun eigen ontwikkelingsfase en die van de scholen. Dit getuigt van collectiviteit, van een gesprek binnen de bestuurlijke gemeenschap.

Bij Tempus wordt niet expliciet gestuurd op een bestuurlijke gemeenschap. Volgens de bestuurder is veel onderlinge uitwisseling en vertrouwen binnen de bestuurlijke gemeenschap niet echt nodig voor directeuren om goed te functioneren binnen de eigen school en met het team tot goede onderwijskwaliteit te komen. “Ik neig steeds meer naar: je kunt ook een Nederlands Elftal zijn. Je komt eens in de zoveel tijd bij elkaar en probeert het dan goed te hebben, maar verder niet. En of ze dan tussentijds elkaar bellen, is dat belangrijk? Dat doen die voetballers waarschijnlijk ook niet.” Hij gelooft er wel in dat er tussen scholen en teams meer uitwisseling zou moeten komen: “Daardoor stimuleer je eigenaarschap en verantwoordelijkheidsgevoel bij het team en de individuele leraren”. Het regio-overleg, waarbij schooldirecteuren van verschillende onderwijsorganisaties maar in dezelfde wijk elkaar opzoeken, lijkt hem veel belangrijker voor het realiseren van onderwijskwaliteit, bijvoorbeeld door met elkaar goed invulling te geven aan passend onderwijs.

De bestuurder vindt het veel belangrijker dat de individuele scholen onderwijskwaliteit realiseren samen met andere scholen en stakeholders in de eigen buurt, in het eigen voedingsgebied. Bij Tempus is dan ook geen sprake van sociaal kapitaal in de zin dat er een hechte bestuurlijke gemeenschap is, behoudens de vier schooldirecteuren die een subgroep vormen met hoog onderling vertrouwen en een gedeelde visie op onderwijs en de kwaliteit ervan. Deze groep functioneert niet zozeer dankzij de sturing bij Tempus, maar ondanks.

6.3 Samenvatting

Met de resultaten die in dit hoofdstuk zijn gepresenteerd, kan de vierde onderzoeksvraag worden beantwoord namelijk “Wat is de invloed van het bestuurlijk handelen van bestuurders op het sociaal kapitaal bij sturen van onderwijskwaliteit?”

De resultaten van het survey-onderzoek wijzen uit dat als bestuurders doelen stellen, dit in het algemeen bevorderlijk is voor het sociaal kapitaal. Naarmate bestuurders in hogere mate doelen stellen, neemt het sociaal kapitaal toe. Interventies door bestuurders hebben hierop in het algemeen een versterkend effect. Dat wil zeggen dat de positieve invloed die uitgaat van de doelen die bestuurders stellen op het sociaal kapitaal van de groep bestuurders,

bestuurlijke stafleden en schooldirecteuren, wordt versterkt door bestuurlijke interventies van de bestuurders.

De resultaten laten ook zien wat de invloed is van de verschillende aspecten van het bestuurlijk handelen van bestuurders op de drie dimensie van sociaal kapitaal.

Ten eerste op de structurele dimensie: de structuur van de professionele en persoonlijke relaties en interacties in het sociale netwerk van de bestuurlijke gemeenschap. De sociale netwerkanalyses wijzen hier enerzijds een positieve relatie uit, namelijk dat als de bestuurders hun handelen wat betreft doelen stellen en interveniëren intensiveren, de schooldirecteuren, bestuurlijke stafleden en de bestuurders *meer op zoek gaan* naar advies en naar persoonlijke gesprekken binnen de bestuurlijke gemeenschap. Anderzijds blijkt er een negatieve relatie: als de bestuurders in hogere mate doelen stellen en meer interveniëren, blijken de schooldirecteuren, bestuurlijke stafleden en de bestuurders *minder benaderd te worden voor advies en naar persoonlijke gesprekken* binnen de bestuurlijke gemeenschap.

Op grond van deze bevindingen constateren we dat naarmate het bestuurlijk handelen van bestuurders intensiveert wat betreft doelen stellen en interveniëren, er een grotere vraag naar verbinden, overleggen en afstemmen komt (meer vraag naar advies en persoonlijke gesprekken), maar dat tegelijkertijd de groep bestuurders, bestuurlijke stafleden en/of schooldirecteuren die hiervoor wordt benaderd slinkt.

Wat betreft het interveniëren door bestuurders blijkt dat als bestuurders interveniëren door te ondersteunen, dit meestal de positieve invloed die uitgaat van de doelen die bestuurders stellen op de structurele dimensie van sociaal kapitaal versterkt. Interviëren door te ondersteunen heeft altijd een positief mediërend effect. Interviëren door ingrijpen daarentegen heeft soms positieve en soms negatieve mediërende effecten. Zo gaat er een negatief mediërende effect uit van ingrijpen door interveniëren op de negatieve invloed van de doelen die bestuurders stellen op de mate waarin de leden van de bestuurlijke gemeenschap voor advies en voor persoonlijke gesprekken worden benaderd.

Als we de opbrengsten van de vergelijkende gevalstudie naast bovenstaande bevindingen leggen, dan geven deze meer inzicht in wat er achter schuil gaat achter de constatering dat als het bestuurlijk handelen van bestuurders intensiveert wat betreft doelen stellen en interveniëren, er een grotere vraag naar verbinden, overleggen en afstemmen komt binnen de bestuurlijke gemeenschap (meer vraag naar advies en persoonlijke gesprekken), en tegelijkertijd de groep van bestuurders, bestuurlijke stafleden en/of schooldirecteuren die hiervoor worden benaderd slinkt. De vergelijkende gevalstudie illustreert dat als de bestuurders in hoge mate interveniëren (en vanwege de gebleken samenhang dus ook in hoge mate doelen stellen), alle leden van de bestuurlijke gemeenschap weliswaar meer om advies vragen en anderen benaderen voor persoonlijke gesprekken, maar dat de groep aan wie advies wordt gevraagd en die wordt benaderd voor persoonlijke gesprekken versmalt. Deze versmalde subgroep blijkt te bestaan uit de bestuurders en enkele bestuurlijke stafleden

en/of schooldirecteuren die een centrale, soms dominante, positie innemen in het sociale netwerk van de bestuurlijk gemeenschap en die er een verbindende rol spelen (zie tabel 8 en zie de sociogrammen van de zes onderwijsorganisaties van de vergelijkende gevalstudie).

Wat betreft de relationele dimensie van sociaal kapitaal laten de resultaten zien dat als bestuurders doelen stellen ten aanzien van onderwijsleerprocessen, dit meer bijdraagt aan het onderling vertrouwen in de bestuurlijke gemeenschap dan dat als zij doelen stellen ten aanzien van leeropbrengsten in de basisvaardigheden en ten aanzien van brede leer- en ontwikkelopbrengsten.

Verder blijkt dat interveniëren door te ondersteunen het grootste positieve mediërende effect heeft op de positieve invloed van doelen stellen op het onderling vertrouwen in de bestuurlijke gemeenschap, gevolgd door druk uitoefenen en dan door ingrijpen. Intervenieren door in te grijpen heeft het kleinste positieve mediërend effect op de positieve invloed van doelen stellen op het onderling vertrouwen in de bestuurlijke gemeenschap, behalve bij het stellen van doelen ten aanzien van brede leer- en ontwikkelopbrengsten: daar heeft druk uitoefenen het grootste positieve mediërende effect, gevolgd door ingrijpen, en dan pas gevolgd door ondersteunen.

Wat betreft de cognitieve dimensie van sociaal kapitaal, laten de resultaten zien dat als het bestuur doelen stelt ten aanzien van onderwijsleerprocessen, dit weliswaar het meest positief bijdraagt aan de gedeelde visie in de bestuurlijke gemeenschap, maar dat doelen stellen ten aanzien van leeropbrengsten in de basisvaardigheden en ten aanzien van brede leer- en ontwikkelopbrengsten daar bijna net zoveel aan bijdragen.

Intervenieren door te ondersteunen en door het uitoefenen van druk hebben nagenoeg dezelfde forse positief mediërende effecten op de positieve invloed van doelen stellen op de gedeelde visie in de bestuurlijke gemeenschap. Intervenieren door ingrijpen speelt hier geen tot een verwaarloosbare rol.

De resultaten van de vergelijkende gevalstudie laten zien dat bestuurders zelf een evenwichtige mix in hun bestuurlijk handelen van ondersteunen, druk uitoefenen en ingrijpen belangrijk vinden om de doelen die zij stellen kracht bij te zetten.

Uit de gevalstudie blijkt ook dat als bestuurders expliciet gericht zijn op het versterken van het sociaal kapitaal, dit om een stap-voor-stap-benadering vraagt waarbij leden van de bestuurlijke gemeenschap afwisselend worden ondersteund, onder lichte druk gezet, en worden uitgedaagd. Bestuurders merken dat wanneer zij in hun sturingsactiviteiten hun aandacht niet goed verdelen binnen de hele bestuurlijke gemeenschap, er subgroepen ontstaan of mensen 'buiten de boot' vallen. Als zij interveniëren door ingrijpen, bijvoorbeeld door het ontslaan van een onvoldoende functionerende directeur, merken zij dat dit

onmiddellijk zijn weerslag heeft op met name het vertrouwen binnen de bestuurlijke gemeenschap.

De reden voor de enige bestuurder die expliciet aangeeft het niet van belang te vinden om het sociaal kapitaal binnen zijn onderwijsorganisatie te versterken is dat hij het voor schooldirecteuren belangrijk vindt om een hecht netwerk te vormen in de buurt of wijk met andere scholen en educatieve instellingen, en met hen kennis en ervaring uit te wisselen en te leren om te komen tot goede onderwijskwaliteit, in plaats van dat binnen het eigen bestuur te doen.

7 De relatie tussen sociaal kapitaal en onderwijskwaliteit

Tot slot hebben we onderzocht of er samenhang is tussen het sociaal kapitaal van de bestuurlijke gemeenschap en de onderwijskwaliteit van de scholen. Hiermee beantwoorden we onderzoeksvraag vijf.

Om de mate van onderwijskwaliteit te meten hebben we de citoscores van 2014 en de aantallen leerlingen met een gewicht binnen de gehele school van de deelnemende schooldirecteuren gebruikt. Beschrijvende statistiek wijst uit dat de citoscores van 2014 bekend zijn voor 256 schooldirecteuren. De gemiddelde citoscore over 2014 is 533 met een minimum van 519 en een maximum van 544. Daarnaast is het percentage 'leerlingen-met-gewicht' berekend voor de scholen ($M = 16\%$ met een minimum van 0% en een maximum van 74%). Data hiervoor was beschikbaar voor 367 schooldirecteuren.

Om de relatie tussen het bestuurlijk vermogen en de onderwijskwaliteit te analyseren, hebben we correlatieve analyses uitgevoerd waarbij we controleren voor het aantal leerlingen-met-gewicht op de school. De resultaten hiervan laten zien dat, wanneer er gecontroleerd wordt voor het percentage leerlingen met gewicht, er geen samenhang bestaat tussen citoscores in 2014 en de relationele (onderling vertrouwen), cognitieve (gedeelde visie) en structurele dimensie van het bestuurlijk vermogen (de professionele en persoonlijke netwerken) (tabel 16 in bijlage E).

8 Bestuurlijk handelen en sociaal kapitaal bij sturen van onderwijskwaliteit: conclusies en discussie

Dit onderzoek gaat over het bestuurlijk vermogen van onderwijsorganisaties en de rol daarvan voor de kwaliteit van onderwijs. Het onderzoek levert een bijdrage aan de weinige systematische empirische informatie over bestuurlijk vermogen van onderwijsorganisaties in het Nederlandse primair onderwijs die tot nu toe beschikbaar is.

Met als uitgangspunt het overkoepelende concept bestuurlijk vermogen dat verwijst naar het brede palet van factoren en elementen van (be)sturen, hebben we bestuurlijk vermogen in dit onderzoek toegespitst op sturen van onderwijskwaliteit.

Uit de (onderzoeks)literatuur blijkt dat sturen van onderwijskwaliteit een indirecte, gelaagde aangelegenheid is, waarbij focus op onderwijskwaliteit op *alle* niveaus in de onderwijsorganisatie, *'policy en people alignment'* en hechte relaties tussen het schoolbestuurlijke en schoolniveau belangrijke condities vormen. Veel hangt af de sociale relaties en interacties tussen bestuurlijke stafleden, schooldirecteuren, bestuurders. Vanuit sociaal kapitaal theorie veronderstellen we dat in een hechte bestuurlijke gemeenschap de inhoudelijke afstemming en verbinding tot stand komt die nodig is voor adequate sturing van onderwijskwaliteit.

In dit onderzoek is bestuurlijk vermogen gedefiniëerd als de capaciteiten van besturen van onderwijsorganisaties om adequaat te sturen op de onderwijskwaliteit van scholen. Voor deze capaciteiten zijn drie kenmerken van belang:

- 1 Doelen stellen gericht op het realiseren van onderwijskwaliteit (bestuurlijk handelen);
- 2 Intervenieren (bestuurlijk handelen);
- 3 Interne en externe actoren verbinden met het doel te komen tot een hechte bestuurlijke gemeenschap (sociaal kapitaal).

Op basis van een survey en een vergelijkende gevalstudie zijn bestuurlijk handelen en sociaal kapitaal, als kenmerken van de capaciteiten van besturen van onderwijsorganisaties om adequaat te sturen op onderwijskwaliteit samenhangend onderzocht. Daarbij is ook nagegaan welke betekenis externe relaties hebben voor het bestuurlijk handelen en is onderzocht of de structuur, en de mate, van sociaal kapitaal samenhangt met onderwijskwaliteit.

In dit hoofdstuk worden eerst de conclusies van het onderzoek gepresenteerd, waarna de belangrijkste bevindingen worden bediscussieerd.

8.1 Conclusies

Een eerste belangrijke conclusie van dit onderzoek luidt dat hoe interessanter bestuurders, bestuurlijke stafleden en schooldirecteuren elkaar vinden als gesprekspartners, en hoe hoger het vertrouwen is in elkaar capaciteiten, hoe meer relaties er worden aangeknoopt en er interactie is binnen de bestuurlijke gemeenschap.

Opvallend daarbij is dat de capaciteiten van schooldirecteuren vaak worden ingeschat op basis van de (vermeende) kwaliteit en de ontwikkeling van de school waaraan zij leiding geven. Met schooldirecteuren van scholen die als (zeer) zwak zijn aangemerkt en/of waarvan bekend is binnen de onderwijsorganisatie dat zij minder goed functioneren en presteren, worden minder relaties aangegaan en vindt minder interactie plaats. Niet alleen schooldirecteuren, maar ook bestuurlijke stafleden en bestuurders hebben de neiging 'toe te trekken' naar de leden van de bestuurlijke gemeenschap van wie zij denken dat zij hen iets te bieden hebben, bijvoorbeeld de beschikking over een hoog denk- en werkniveau, of ervaring met schoolontwikkeling, of omdat zij leiding geven aan een kwalitatief goede school. Zo laten de kwalitatieve analyses zien dat met schooldirecteuren die beter presteren en goede onderwijskwaliteit realiseren (of dat lijken te doen in de ogen van de andere leden van de bestuurlijke gemeenschap), meer contact wordt gezocht. Treffend voor dit mechanisme is de uitspraak van een schooldirecteur: "Mijn school is geen zwakke school en zit ook niet in een verbetertraject, wij willen juist een excellente school worden. Dat is dan lastig communiceren met een zwakke school [...] Lastig samen plannen maken. Er is een tijdje geweest dat ik mij moest voegen naar scholen die zwak waren. Is niet fijn." Dit mechanisme maakt dat er subgroepen ontstaan binnen de bestuurlijke gemeenschap van schooldirecteuren van beter, en van slechter, functionerende en presterende scholen.

De onderzoeksbevindingen laten dit dan ook zien. De dichtheid van de relaties en interacties is ang niet altijd gelijkmatig verdeeld over het sociale netwerk van de bestuurlijke gemeenschap, en de mate van onderling vertrouwen of een gedeelde visie varieert tussen subgroepen van bestuurders, bestuurlijke stafleden en schooldirecteuren.

Op grond hiervan concluderen we dat sociaal kapitaal tot stand kan komen bij subgroepen binnen de bestuurlijke gemeenschap en/of dat individuele leden 'buiten de boot vallen'. Bestuurders constateren dit zelf ook en spreken soms hun zorg uit of over de vraag of zij hun aandacht voor de betere schooldirecteuren en scholen, of juist de zwakkere, niet ten koste gaat van aandacht voor de schooldirecteuren en scholen die 'gewoon goed gaan'. Vorming van sugroepen kan optimale uitwisseling en delen van kennis en informatie om van te leren en om beter van te worden in de weg staan.

Een derde belangrijke conclusie is dat bestuurders de grootste verbindende rol spelen bij de *professionele* relaties en interacties binnen de bestuurlijke gemeenschap: zij nemen een

centrale positie in, soms zelfs dominant, en doen dit vaak samen met een lid van de bestuurlijke staf of met een schooldirecteur. In tegenstelling hiermee spelen bij de persoonlijke relaties en interacties bestuurlijke stafleden en/of schooldirecteuren juist vaker de grootste verbindende rol en hebben bestuurders daaraan minder centrale, soms zelfs marginale, positie.

De reden waarom bestuurders vooral verbindingen leggen via *professionele* relaties en interacties hebben we als zodanig niet onderzocht. Een mogelijk reden is dat persoonlijke verhoudingen met bestuurlijke stafleden en schooldirecteuren het formeel bestuurlijk handelen van de bestuurder(s) in de weg kunnen staan, met name als het om moeilijke of lastige situaties gaat. Denk bijvoorbeeld aan situaties waarin de bestuurder een schooldirecteur moeten beoordelen als werkgever, of als een bestuurlijk stafmedewerker moet worden ontslagen vanwege disfunctioneren.

Een vierde conclusie is dat de bestuurlijke gemeenschap bij eenpitters die bestaat uit een aantal vrijwillige bestuurders en een schooldirecteur (en soms een bestuurlijk staflid en/of adjunct-directeur), zich kenmerkt door een significant hoger onderling vertrouwen en een gedeelde visie, dan de bestuurlijke gemeenschap bij meerpitters. Een mogelijke verklaring hiervoor kan worden gezocht in de factor 'schaal': de bestuurlijke gemeenschap van eenpitters telt in de regel minder personen waardoor onderling vertrouwen en een gedeelde visie wellicht makkelijker is te realiseren. De verklaring kan ook liggen in het gegeven dat de eenpitters die zijn onderzocht veelal een algemeen bijzondere signatuur hebben op grond van traditioneel vernieuwingsonderwijs (Montessori, Dalton) of een schoolvereniging zijn. De pedagogisch-onderwijskundige grondslag of de lange traditie van de schoolvereniging kunnen het hogere onderling vertrouwen en gedeelde visie verklaren.

Wat betreft sturen van onderwijskwaliteit concluderen we dat, zoals verwacht, sturen van onderwijskwaliteit een indirecte onderneming is waarbij meerdere actoren in en om de onderwijsorganisaties actief of betrokken zijn. Het bestuurlijk handelen van bestuurders is vooral gericht op (de ontwikkeling van) schooldirecteuren, waarbij bestuurders situationeel sturen, rekening houdend met de capaciteiten en ontwikkelingsfase van de schooldirecteur (mensgericht) en/of met de context en ontwikkelingsfase van de school/scholen (contextgericht).

Bestuurders hebben weliswaar het voortouw bij sturen van onderwijskwaliteit, maar het sturen krijgt zijn beslag in de relaties en de interacties tussen de leden van de bestuurlijke gemeenschap, doordat zowel bestuurlijke stafleden als schooldirecteuren op verschillende manieren meesturen of bij het sturen betrokken worden. De bestuurlijke informatie die daarbij wordt aangedragen en benut is voornamelijk 'hard' (kengetallen, indicatoren) en ook wel 'zacht' (indrukken, school- en klasbezoek, gesprekken).

Wat betreft externe relaties blijken bestuurders het meeste contact te hebben met ondersteunings, advies- en onderzoeksorganisaties. Zij benutten deze relaties om

strategische en onderwijsinhoudelijke keuzen te maken, om kennis en ervaring op te doen voor onderwijs- en schoolverbetering en voor professionalisering. Ook hebben bestuurders veel contact met andere onderwijsorganisaties, voornamelijk om samen te werken en samen op te trekken in de bestuurlijke lokale en regionale verhoudingen.

Een zeer belangrijke conclusie is dat bestuurders het onderling vertrouwen en de gedeelde visie binnen de bestuurlijke gemeenschap kunnen vergroten door te sturen via het stellen van doelen gericht op het realiseren van onderwijskwaliteit. Dit positieve effect kunnen zij flink versterken door het inzetten van interventies die gericht zijn op ondersteunen en druk uitoefenen, en soms door ingrijpen.

Daarbij concluderen we op grond van een vergelijking tussen onderwijsorganisaties met een sterk en een zwak sociaal kapitaal dat een actieve, centrale, verbindende, zelfs dominante rol van de bestuurder(s) in de bestuurlijke gemeenschap het sociaal kapitaal versterkt. Als de bestuurder(s) zo'n rol niet innemen komt de vraag om 'meer richting, meer sturing' vanuit de bestuurlijke gemeenschap.

Dit onderzoek wijst uit dat bestuurders het meeste doelen stellen ten aanzien van *leeropbrengsten in de basisvaardigheden*. Als bestuurders echter doelen stellen ten aanzien van *onderwijsleerprocessen*, blijkt dit het meeste bij te dragen aan sociaal kapitaal van de bestuurlijke gemeenschap. We vermoeden dat dit komt omdat schooldirecteuren en leden van de bestuurlijke staf zich meer aangesproken voelen door doelen die gaan over het functioneren van leraren(teams), pedagogische-didactische processen, leiderschap en andere zaken die de onderwijsleerprocessen betreffen, dan doelen die gaan over leer- en ontwikkelopbrengsten bij leerlingen, hoe breed of smal ook. Dit laatste staat letterlijk verder van hen af. Doelen ten aanzien van onderwijsleerprocessen doen juist een sterk appèl op bestuurlijke stafleden en schooldirecteuren omdat deze doelen gaan over zaken die binnen *hun directe* handelingsbereik liggen en waarop zij leraren(teams) kunnen aanspreken en aansturen in de scholen. We concluderen dat, gezien vanuit het perspectief van het versterken van sociaal kapitaal, bestuurders zich het beste zouden kunnen richten op doelen stellen ten aanzien van onderwijsleerprocessen.

Hoewel bekend is dat sturen van onderwijskwaliteit bepaald geen kwestie is van aan de juiste knoppen draaien, vanwege de ingewikkelde, elkaar onderling beïnvloedende relaties en factoren (zie: Hooge, 2013), lijken de resultaten te suggereren dat interveniëren door ondersteunen een relatief belangrijke (of effectieve) knop te zijn voor het sturen van onderwijskwaliteit. Voorbeelden van interveniëren door ondersteunen zijn: 1) faciliteren van borging of verbetering van onderwijskwaliteit met advies en deskundigheidsbevordering door derden; 2) schooldirecteuren ondersteunen bij vraagstukken van onderwijskwaliteit; 3) zich betrokken tonen bij vraagstukken van onderwijskwaliteit op de scholen; of 4) borging of verbetering van onderwijskwaliteit op de scholen met mensen en/of middelen.

Interveniëren door te ondersteunen blijkt, in vergelijking met andere interventies in bijna alle gevallen de positieve invloed van doelen stellen op het sociaal kapitaal het meest te versterken. En zelfs in het geval dat deze invloed negatief is, ontstaat er door te interveniëren door ondersteunen toch een indirect positief effect.

Interveniëren door ingrijpen daarentegen, kunnen we op grond van dit onderzoek als een mindere effectieve knop aanmerken. Voorbeelden van interveniëren door ingrijpen zijn: 1) scholen sanctioneren naar aanleiding van de onderwijskwaliteit of 2) consequenties verbinden aan het (niet) nakomen van afspraken over borging of verbetering van onderwijskwaliteit. In het algemeen heeft ingrijpen het kleinste versterkende effect op de positieve invloed van doelen stellen, een enkele keer een negatief effect, en ook geen of een verwaarloosbaar effect. Alleen in het geval van doelen stellen ten aanzien van brede leer- en ontwikkelopbrengsten is dat anders: daar versterkt interveniëren door ingrijpen, samen met interveniëren door druk uitoefenen, het positieve effect op sociaal kapitaal juist meer dan interveniëren door ondersteunen. Uit de kwalitatieve analyses blijkt dat interveniëren door ingrijpen met name het onderlinge vertrouwen in de bestuurlijke gemeenschap kan ondermijnen.

Bestuurders geven inderdaad aan bang te zijn dat als zij zwaar moeten ingrijpen, bijvoorbeeld door een disfunctionerende directeur of stafmedewerker te ontslaan, dit een negatieve weerslag heeft in de bestuurlijke gemeenschap en niet bevorderlijk is voor het onderling vertrouwen en de veiligheid.

Dat deze vrees niet ongegrond is blijkt uit dat schooldirecteuren en stafleden zich gevoelig tonen voor hoe 'veilig' het binnen de bestuurlijke gemeenschap is. Zij blijken ook sterk 'naar elkaar te kijken' als het gaat om hun positie en de aandacht die zij van de bestuurder(s) krijgen. Directeuren met wie de bestuurder meer contact heeft worden bijvoorbeeld aangemerkt als 'kopstukken'. Een directeur geeft aan meer 'begrip en erkenning' van de bestuurder te willen voor het feit dat haar school goed loopt, of meer persoonlijke betrokkenheid, en andere directeuren menen dat de aandacht van hun bestuurders niet gelijk verdeeld is, 'er zijn veel satellieten', en 'een aantal directeuren wordt veel gevraagd'.

Deze bevindingen brengen ons bij de laatste conclusie namelijk dat voor de bevordering van het sociaal kapitaal van de *gehele* onderwijsorganisatie het van belang is dat bestuurders een verbindende rol spelen door relaties aan te gaan met alle leden van de bestuurlijke gemeenschap en hun 'bestuurlijke aandacht' goed verdelen. Het doen en laten van bestuurders 'doet ertoe' voor het sociaal kapitaal van de onderwijsorganisatie.

8.2 Discussie

In dit onderzoek is een belangrijk aspect van sturen van onderwijskwaliteit namelijk het 'uitlijnen en verbinden van mensen en inhoudelijke focus en doelen' (*people and policy alignment*) onderzocht vanuit een sociaal kapitaal perspectief. Op basis van theoretische

inzichten en opbrengsten van eerder onderzoek, veronderstelden we dat naarmate het sociaal kapitaal van een onderwijsorganisatie sterker is, er zodanige verbinding en afstemming tot stand komen tussen actoren in de gehele onderwijsorganisatie (*policy en people alignment*), dat sturen van onderwijskwaliteit meer, en beter, leidt tot onderwijskwaliteit in de onderwijspraktijk. Sociaal kapitaal lijkt van belang te zijn voor de *doorwerking* van sturing in de scholen, bij leraren(teams), in de onderwijsleerprocessen en in de relaties tussen leraren, onderwijsstaf, leerlingen en hun ouders.

Ondanks aanwijzingen in de (onderzoeks)literatuur, bevestigen de resultaten van dit onderzoek niet dat sociaal kapitaal van belang is voor uiteindelijke onderwijskwaliteit. Het bestaan van een samenhang tussen sociaal kapitaal en onderwijskwaliteit in smalle zin zoals het hier is geoperationaliseerd namelijk als de gemiddelde CITO-eindscores in 2014 per school gecorrigeerd voor het percentage gewicht-leerlingen is immers niet gevonden.

Toekomstig onderzoek naar de rol van bestuurlijke vermogen voor de onderwijskwaliteit van scholen, is dan ook gewenst. Daarbij zou het wenselijk zijn in vervolgonderzoek aandacht te schenken aan de betekenis van sociaal kapitaal voor (gedeeld) leiderschap, de motivatie en het professionele leren van leekkrachten, omdat bekend is dat dit belangrijke condities zijn voor het bevorderen van onderwijskwaliteit in termen van leer- en ontwikkelopbrengsten van leerlingen. Resultaten van dergelijk onderzoek kunnen meer inzicht geven in de rol die het bestuurlijk vermogen van onderwijsorganisaties kan spelen voor de bevordering van de onderwijskwaliteit.

In dit onderzoek zijn, in navolging van de literatuur, twee belangrijke elementen van sociaal kapitaal, namelijk *bonding* en *bridging* onderzocht. *Bonding* is onderzocht door te kijken hoe sociaal kapitaal wordt geproduceerd binnen de bestuurlijke gemeenschap van onderwijsorganisaties. Het element van *bridging* is onderzocht door het belang van externe relaties en van strategieën van bestuurders voor het omgaan met externe partijen in de omgeving voor het sturen van onderwijskwaliteit te analyseren. De resultaten van dit onderzoek suggereren dat voor het analyseren van de rol van het bestuurlijk vermogen voor onderwijskwaliteit, dit onderscheid navolging verdient. Een aantal bestuurders, bestuurlijke stafleden en directeurs in dit onderzoek geven duidelijk aan dat het voor het realiseren van kwalitatief goed (en passend!) onderwijs steeds noodzakelijker wordt om samen te werken met organisaties en personen in de lokale omgeving van scholen, of in de regio, zoals met organisaties voor VVE en kinderopvang, met ouders, met andere scholen, met organisaties voor zorg, welzijn en veiligheid, met culturele instellingen enzovoort.

Scholen functioneren in toenemende mate in samenwerkingsverbanden, netwerken, of ketens, al dan niet geïnstitutionaliseerd, hetgeen om sturing en organisatie vraagt die daarop aansluit. Toekomstig onderzoek naar het bestuurlijk vermogen van onderwijsorganisaties vanuit een sociaal kapitaal perspectief, zou zich dan ook niet alleen moeten richten op de bestuurlijke gemeenschap als organisatie-eenheid (*bonding*), maar tevens op de wijze waarop bestuurders de inbedding van hun organisatie in de lokale context (*bridging*) kunnen bevorderen. Dergelijk onderzoek kan een belangrijke bijdrage leveren aan het vergroten van

ons inzicht in de vraag of en in hoeverre besturen van onderwijsorganisaties in staat zijn om hun maatschappelijke opdracht daadwerkelijk waar te maken: een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de leer- en ontwikkelingsmogelijkheden van alle leerlingen in hun lokale context.

Literatuur

- Alsbury, T. L. (2008). School Board Member and Superintendent Turnover and the Influence on Student Achievement: An Application of the Dissatisfaction Theory. *Leadership and Policy in Schools*, 7(2), 202-229.
- Baarda, B. (2009). *Dit is onderzoek. Handleiding voor kwantitatief en kwalitatief*. Noordhoff Uitgevers.
- Balkundi, P., & Harrison, D. A. (2006). Ties, leaders, and time in teams: Strong inference about network structure's effects on team viability and performance. *Academy of Management Journal*, 49, 49–68.
- Ball, S., Maguire, M., Braun, A., Perryman, J. & Hoskins, K. (2012). Assessment technologies in schools: 'deliverology' and the 'play of dominations'. *Research Papers in Education*, 27(5): 513-533.
- Barber, M. (2007). *Instruction to deliver. Fighting to Transform Britain's Public Services*. York: Methuen.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In J. C. Richards (Ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education* (pp. 241-258). New York, NY: Greenwood Press.
- Borgatti, S. P., Everett, M. G., & Freeman, L. C. (2002). *Ucinet for Windows: Software for social network analysis*.
- Bronnemen, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel, 1990 – 2010*. Academisch Proefschrift. Den Haag: SCP.
- Burch, P., & Spillane, J. (2004). Leading from the Middle: Mid-Level District Staff and Instructional Improvement. *Cross City Campaign for Urban School Reform*.
- Burt, R.S. (2000). The network structure of social capital. *Research in Organizational Behavior*, 22, 345-423.
- Carver, J. (2001). A theory of governing the public's business: Redesigning the jobs of boards, councils, and commissions. *Public Management Review*, 3(1), 53-72.
- Carver, J. (1997). *Boards That Make a Difference. A New Design for Leadership in Nonprofit and Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Claassen, A., Hulshof, M., Kuijk van, J., Knipping, C., Koopmans, A., & Vierke, H. (2008). *De beleidscontext van zwakpresterende basisscholen*. Nijmegen: ITS, Stichting Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Coburn, C. E. (2003). Rethinking scale: Moving beyond numbers to deep and lasting change. *Educational researcher*, 32(6), 3-12.
- Coburn, C. E., & Russell, J. L. (2008). District policy and teachers' social networks. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 30(3), 203-235.
- Cohen, M.D., Olsen, J.G. & March, J.P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly* 17(3), 1-25.
- Coleman, J.S. (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Cornforth, C. (2014). Nonprofit governance research. In: Cornforth, C. & Brown, W.A. (Eds.) (2014). *Nonprofit governance. Innovative perspectives and approaches*. New York/London: Routledge, 1-14.
- Commissie Meurs (2013). *Professionalisering van besturen in het primair onderwijs*. Utrecht: PO-raad.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 549-559.
- Denis, J.L., Brown, L., Forest, P.G., Normandin, J.M., Cambourieu, C., Cannizzaro, V. & Preval, J. (in druk). *Policy capacity for health system reform*. Montreal: GETOSS.
- Delagardelle, M. L. (2008). The lighthouse inquiry: Examining the role of school board leadership in the improvement of student achievement. *The future of school board governance: Relevancy and revelation*, 191-224.
- Deutsch, M. (1958). Trust and suspicion. *Journal of Conflict Resolution*, 2, 265-279.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (Eds.). (1991). *The new institutionalism in organizational analysis* (Vol. 17). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Doelen, F.C.J. van der (1993). De gereedchapskist van de overheid. Een inventarisatie. In J.T.A. Bressers, P. de Jong, P.J. Klok & A.F.A. Korsten, *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*, 17-31. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Fazekas, M. & Burns, T. (2012). Exploring the Complex Interaction Between Governance and Knowledge in Education", *OECD Education Working Papers*, No. 67. Paris: OECD Publishing.
- Finnigan, K. S., & Daly, A. J. (2010). Learning at a system level: Ties between principals of low performing schools and central office leaders. *Social Network Theory and Educational Change*, 179-196.
- Firestone, W. A. (1993). Alternative arguments for generalizing from data as applied to qualitative research. *Educational researcher*, 22(4), 16-23.
- Fredette, C., & Bradshaw, P. (2012). Social capital and nonprofit governance effectiveness. *Nonprofit Management and Leadership*, 22(4), 391-409.
- French, P.E., Peevely, G.L. & Stanley, R.E. (2008). Measuring perceived school board effectiveness in Tennessee: the latest survey results. *International Journal of Public Administration*, 31(2) 211–243.
- Freedman, L. S., & Schatzkin, A. (1992). Sample size for studying intermediate endpoints within intervention trials or observational studies. *American Journal of Epidemiology*, 136(9), 1148-1159.
- Frissen, P., van der Steen, M., Peeters, R., Frankowski, A., De Jong, I., Chin-A-Fat, N. Scherpenisse, J. & Schram, J. (2015). *Sturing van onderwijskwaliteit in het primair onderwijs. Op zoek naar een balans tussen gedeelde betekenis en kwaliteit*. Deelonderzoek #1 'Ongemak van autonomie'. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Fullan, M., & Levin, B. (2009). The fundamentals of whole-system reform. *Education Week*, 28(35), 30-31.

- George, D., & Mallery, M. (2003). Using SPSS for Windows step by step: a simple guide and reference. *Boston, MA: Allyn y Bacon.*
- Gnan, L., Hinna, A. & Monteduro, F. (2013). *Conceptualizing and Researching Governance in Public and Non-Profit Organizations.* Emerald Group Publishing.
- Hanson, E.M. (2001). *Educational administration and organizational behavior.* Massachusetts: Allyn and Bacon.
- Hargreaves, A., Harris, A., Boyle, A., Ghent, K., Goodall, J., Gurn, A., McEwen, L. (2011). *Performance beyond expectations.* Final Report. London: National College for School Leadership and Specialist Schools and Academic Trust.
- Harris, A. (2012). Leading system-wide improvement. *International Journal of Leadership in Education: Theory and Practice*, 15(3), 395 – 401.
- Hill, M., & Hupe, P. (2009). *An Introduction to the Study of Operational Governance.* London: Sage Publications.
- Hofman, R.H. (1993). *Effectief schoolbestuur. Een studie naar de bijdrage van schoolbesturen aan de effectiviteit van basisscholen.* Dissertatie. Groningen: RION.
- Hofman, R.H., Leer, K. van, Boom, de J. & Hofman, W.H.A. (2012). *Educational Governance: Strategie, ontwikkeling en effecten. Functioneren van besturen.* Groningen/Rotterdam.
- Honig, M.I. (2003). Building Policy from Practice: District Central Office Administrators' Roles and Capacity for Implementing Collaborative Education Policy. *Educational Administration Quarterly*, 39(3), 292-338.
- Honig, M.I. (2006). Complexity and Policy Implementation: Challenges and Opportunities for the Field. In: Honig, M.I. (Ed.) (2006). *New Directions in Education Policy Implementation. Confronting complexity.* Albany: State University of New York Press, p. 1-23.
- Honig, M.I., & Copland, M.A. (2008). *Reinventing district central offices to expand student learning. Issue Brief.* The Center for comprehensive reform and improvement, www.centerforcsri.org.
- Honig, M. I., & Hatch, T. J. (2004). Crafting coherence: How schools strategically manage external demands. *Educational Researcher*, 33(8), 16–30.
- Honig, M. I., & Venkateswaran, N. (2012). School–central office relationships in evidence use: Understanding evidence use as a systems problem. *American Journal of Education*, 118(2), 199-222.
- Honingh, M.E. & Hooge, E.H. (2009). Reconsidering the tension between bureaucracy and professionalism in publicly and privately funded schools. *School Leadership and Management* 29(4), 405-420.
- Hooge, E. H. (1998). *Ruimte voor beleid: autonomievergroting en beleidsuitvoering door basisscholen.* Academisch Proefschrift. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Hooge, E.H. (2013). *Besturing van autonomie: Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties.* Rede bij openbare aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar. TiasNimbass Businessschool, Universiteit van Tilburg.

- Hooge, E. H., & Honingh, M. E. (2010). *Goed Bestuur in het primair onderwijs. Resultaten van de nulmeting monitor Goed Bestuur PO*.
- Hooge, E.H., & Honingh, M.E. (2014). Are school boards aware of the educational quality of their schools? *Educational Management Administration & Leadership*, 1-16.
- Hooge, E.H., & Janssen, S.K. (2013). *Mapping the concept of 'Steering school quality' in elementary education*. Paper ORD 2013, Brussel.
- Hooge, E. H., & Steen, S. J. (2007). De rechtsvorm maatschappelijke onderneming: keurmerk of keurslijf. *Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht: Onderwijsraad, de verbindende school*, 19(4), 191-206.
- Hoyle, E. (1980). Professionalization and deprofessionalization in education. In: E. Hoyle & J. Megarry (Eds.) (1980). *World Yearbook of education 1980*. London:Kogan Page, 42-57.
- Hoyle, E. (1986). *The Politics of School Management*. London, Sydney, Auckland, Toronto: Hodder and Stoughton.
- Hulpia, H., & Devos, G. (2010). How distributed leadership can make a difference in teachers' organizational commitment? A qualitative study. *Teaching and Teacher Education*, 26(3), 565-575.
- Karstanje, P.N., Glaudé, M.Th., Ledoux G., & Verbeek A.E. (2008). *Beleidvoerend vermogen van basisscholen: stand van zaken en verklarende factoren*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Katz, D., & Kahn, R. L. (1966). *The social psychology of organizations*. New York: Wiley.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London: Sage.
- Krull, J. L., & MacKinnon, D. P. (2001). Multilevel modeling of individual and group level mediated effects. *Multivariate behavioral research*, 36(2), 249-277.
- Keuning, D., & Eppink, D. J. (1996). *Management & Organisatie. Theorie en praktijk*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- 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.
- Lange, H. (2014). *Uit het goede hout gesneden. De ernerverende stap van manager naar bestuurder*. Amsterdam: Mediawerf.
- Leeuw, A.C.J. de (1982). *Organisaties: Management, analyse, ontwerp en verandering; een systeemvisie*. Assen: Van Gorcum.
- Leana, C.R. & Pil, F.K. (2006). Social Capital and Organizational Performance: Evidence from Urban Public Schools. *Organization Science*, 17(3), 353-366.
- Lin, N. (1999). Social networks and status attainment. *Annual Review of Sociology*, 25, 467-487.
- MacKinnon, D. P. (2008). *Introduction to statistical mediation analysis*. Routledge.
- MacKinnon, D. P., Lockwood, C. M., & Williams, J. (2004). Confidence limits for the indirect effect: Distribution of the product and resampling methods. *Multivariate behavioral research*, 39(1), 99-128.
- Mathieu, J. E., & Taylor, S. R. (2007). A framework for testing meso-mediational relationships in Organizational Behavior. *Journal of Organizational Behavior*, 28(2), 141-172.

- McAdams, D. R. (2006). *What school boards can do: Reform governance for urban schools*. Teachers College Press.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. CA: Thousands Oaks.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Moolenaar, M.N. (2010). *Ties with potential: nature, antecedents, and consequences of social networks in school teams*. Doctoral dissertation, University of Amsterdam, the Netherlands.
- Moore, M. & Hartley, J. (2008). Innovations in governance. *Public Management Review*, 10(1), 3-20.
- Mordaunt, J., & Cornforth, C. (2004). The role of boards in the failure and turnaround of non-profit organizations. *Public Money and Management*, 24(4), 227-234.
- Mouwen, C.A.M. (2011). *Handboek strategisch management voor de non-profitorganisatie*. Assen: Van Gorcum.
- Nahapiet, J., & Ghoshal, S. (1998). Social capital, intellectual capital, and the organizational advantage. *The Academy of Management review*, 23(2), 242-266.
- Nelissen, N.J.M, Goverde, H. & van Gestel, N. (2000). *Bestuurlijk vermogen: analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*. Bussum: Coutinho, 2000.
- Noordegraaf, M., van Loon, N., Heerema, M. & Weggemans, M. (in druk). *Professioneel vermogen in het primair onderwijs. Over hoe leerkrachten betekenisvolle en vitale bijdragen (kunnen) leveren aan onderwijskwaliteit*. Deelonderzoek #3 'Ongemak van autonomie'. Utrecht: USBO/Universiteit van Utrecht.
- Onderwijsraad (2013). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Advies. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of management review*, 16(1), 145-179.
- Painter, M., Pierre, J., 2005. Unpacking policy capacity: issues and themes. In: *Painter, M. & Pierre, J.(eds). Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*.
- Petegem, P., Devos, G., Mahieu, P., Dang Kim, T., & Warmoes, V. (2006). *Hoe sterk is mijn school? Het beleidsvoerend vermogen van Vlaamse scholen*. Wolters Plantyn.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2003). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. Stanford University Press.
- Pierre, J. & Peters, B.G. (2005). *Governing Complex Societies. Trajectories and Scenarios*. Palgrave MacMillan.
- Plough, B.L. (2011) *School board governance and student achievement: school board members' perceptions of their behaviors and beliefs*. Dissertation, San Diego State University.
- Portes, A. (1998). Social capital: Its origins and applications in modern sociology. *Annual Review of Sociology*, 24, 1-24.

- Preacher, K. J., & Hayes, A. F. (2004). SPSS and SAS procedures for estimating indirect effects in simple mediation models. *Behavior research methods, instruments, & computers*, 36(4), 717-731.
- Putnam, R.D. (1993). The prosperous community: social capital and public life. *American Prospect*, 13, 35-42.
- Putnam, R.D. (2000). Bowling alone. *The collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster.
- R Core Team (2013). *R: A language and environment for statistical computing*. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. <http://www.R-project.org/>.
- Ranson, S. (2011). School governance and the mediation of engagement. *Educational Management Administration & Leadership*, 39(4), 398-413.
- Ranson, S. (2008). The changing governance of education. *Educational Management Administration & Leadership*, 36(2): 201-219.
- Revell, C.E. (2011). *School board training effects on student achievement*. Dissertation, California State University, Sacramento.
- Rhodes, R.A.W. (1997). The new governance: governing without government. *Political Studies*, XLIV: 652-667.
- Rhodes, R. A. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization studies*, 28(8), 1243-1264.
- Roberts, K.L. & Sampson, P.M. (2011). School board member professional development and effects on student achievement. *International Journal of Educational Management*, 25(7), 701-713.
- Rosenthal, U. en P.'t Hart, 1994, Het één en het ander: case-contaminatie en andere methodologische complicaties in beleidswetenschappelijk onderzoek. *Beleidswetenschap*, 2(14), 1-63.
- 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 School*, 10(1), 1-42.
- Scheerens, J., Luyten, H., & Van Ravens, J. (2010). Visies op onderwijskwaliteit. *Review gesubsidieerd door NWO/PROO*.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and organizations* (Vol. 2). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Scott, J. (2000). *Social network analysis*. London, UK: Sage Publications.
- Smylie, M. A., & Evans, A. E. (2006). Social capital and the problem of implementation. In: Honig, M.I. (Ed.) (2006). *New Directions in Education Policy Implementation. Confronting complexity*. Albany: State University of New York Press, p. 187-208.
- Spillane, J. P. (2006). *Distributed Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Spillane, J. P., Halverson, R., & Diamond, J. B. (2001). Investigating school leadership practice: A distributed perspective. *Educational researcher*, 23-28.
- Spillane, J. P., & Thompson, C. L. (1997). Reconstructing conceptions of local capacity: The local education agency's capacity for ambitious instructional reform. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 19(2), 185-203.

- Sleegers, P. J. C. (1991). School en beleidsvoering. *Een onderzoek naar de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen en het benutten van de beleidsruimte door scholen*. Academisch Proefschrift. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Sleegers, P., & Leithwood, K. (2010). School development for teacher learning and change. *International encyclopedia of education*, 7, 557-562.
- Sobel, M. E. (1982). Asymptotic confidence intervals for indirect effects in structural equation models. *Sociological methodology*, 13(1982), 290-312.
- Strikwerda, J. (2012). Empowerment: hoe professionele ruimte te combineren met in control zijn. *Holland/Belgium Management Review*, 29 (145): 2-10.
- Swanborn, P. G. (1996). A common base for quality control criteria in quantitative and qualitative research. *Quality and Quantity*, 30(1), 19-35.
- Ten Bruggencate, G. (2009). *Maken schoolleiders het verschil?* Academisch Proefschrift. Enschede: University of Twente.
- Timperley, H. S., & Parr, J. M. (2005). Theory competition and the process of change. *Journal of Educational Change*, 6(3), 227-251.
- Tschannen-Moran, M. (2001). Collaboration and the need for trust. *Journal of Educational Administration*, 39(4), 308-31.
- Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Uline, C.L., Miller, D.M. & Tschannen-Moran, M. (1998). School-Effectiveness: The Underlying Dimensions. *Educational Administration Quarterly*, 34(4), 462-483.
- Vanhoof, J., Van Petegem, P., Verhoeven, J. C., & Buvens, I. (2009). Linking the Policymaking Capacities of Schools and the Quality of School Self-evaluations The View of School Leaders. *Educational Management Administration & Leadership*, 37(5), 667-686.
- Van Veen, K., Zwart, R. C., Meirink, J. A., & Verloop, N. (2010). *Professionele ontwikkeling van leraren: een reviewstudie naar effectieve kenmerken van professionaliseringsinterventies van leraren*. Leiden: ICLON/Expertisecentrum Leren van Docenten.
- Ven, B. van de (2008). An ethical framework for the marketing of corporate social responsibility. *Journal of business ethics*, 82(2), 339-352.
- Verbiest, E. (2005). Ontwikkeling van het beleidsvoerend vermogen van scholen: ontwikkeling van schoolinterne capaciteiten.
- Vedung, E., Bemelmans-Videc, M. L., & Rist, R. C. (1998). Policy instruments: typologies and theories. *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation*, 21-58.
- Waslander, S. (2010). Government, School Autonomy, and Legitimacy: Why the Dutch Government is Adopting an Unprecedented Level of Interference with Independent Schools. *Journal of School Choice*, 4(4), 398-417.
- Weick, K.E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), 1-19.
- Weick, K.E. (1982). Administering education in loosely coupled schools. *Phi Delta Kappan*, 63(1) 637-676.

- Whittington, R. (2001). *What is Strategy – And does it Matter?* London: Thomson Learning.
- Wylie C (2007) *School Governance in New Zealand – How is it Working?* Wellington: New Zealand Council for Educational Research (NZCER).
- Yin, R. K. (2013). *Case study research: Design and methods*. Sage publications.
- Zehavi, A. (2012). New governance and policy instruments: are governments going 'soft'. In: Levi-Faur, D. (Ed.). (2012). *The Oxford handbook of governance*. Oxford University Press. 242-254.
- Zhang, Z., Zyphur, M. J., & Preacher, K. J. (2009). Testing multilevel mediation using hierarchical linear models problems and solutions. *Organizational Research Methods*, 12(4), 695-719.