

Verdeling van taken en verantwoordelijkheden

Onderzoek onder schoolleiders en
bovenschools managers in het primair onderwijs

Froukje Wartenbergh-Cras | Nico van Kessel



vos) a b b

its

VERDELING VAN TAKEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

Verdeling van taken en verantwoordelijkheden

*Onderzoek onder schoolleiders en bovenschools managers in het
primair onderwijs*

Froukje Wartenbergh-Cras,
Nico van Kessel

De particuliere prijs van deze uitgave €12,-
Deze uitgave is te bestellen bij het ITS, 024 - 365 35 00.
Foto omslag: Flip Franssen

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK DEN HAAG

Wartenbergh-Cras, Froukje

Verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Onderzoek onder schoolleiders en
bovenschools managers in het primair onderwijs / Froukje Wartenbergh-Cras, Nico
van Kessel - Nijmegen: ITS.

ISBN 978 – 90 - 5554 - 311 - X

NUR 640

Onderzoek uitgevoerd door ITS op verzoek van VOS/ABB, in het kader van Kort-
lopend Onderwijsonderzoek

Projectnummer: 2006.664

© 2007 ITS, Radboud Universiteit Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave
worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke
andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande
schriftelijke toestemming van het ITS van de Radboud Universiteit Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other
means without written permission from the publisher.

Voorwoord

Het onderzoeksrapport over Management en Bestuur dat begin 2006 door het ITS op aanvraag van VOS/ABB is uitgebracht, gaf inzicht in de snelle en dynamische ontwikkeling van het bovenschools management in het primair onderwijs. Binnen een tijdsbestek van zo'n 10 jaar is een nieuwe managementlaag ontstaan die in toenemende mate het gezicht van het primair onderwijs bepaalt. Het inzicht ontstaat dat de sturing van de gehele organisatie, zeker bij een bestuur met meer scholen, niet overgelaten kan worden aan enerzijds een bestuur van vrijwillige amateurs en anderzijds schoolleiders die elk maar zelf het wiel moeten uitvinden. De verantwoordelijkheid voor kwalitatief goed onderwijs op de werkvloer vereist van een bestuur een doelbewuste en gerichte aansturing waarbij de (schaarse) middelen zo effectief en efficiënt mogelijk dienen te worden aangewend.

Onduidelijk is hoe die dynamische ontwikkeling is geland bij de schoolleiders: welke veranderingen in taakverdeling bracht ze voor schoolleiders teweeg en is de schoolleider eigenlijk wel blij met de bovenschools manager? Is de bovenschools manager degene die de beheersmatige klussen uit handen neemt en zo de schoolleider ruimte geeft zijn onderwijskundig leiderschap uit te dragen? Of is de bovenschools manager meer de bovenbaas die de taak van de schoolleider (juist op weg naar meer autonomie dankzij lumpsum) uitholt?

Om de vragen beantwoord te krijgen diende VOS/ABB opnieuw een aanvraag in bij LPC Kortlopend Onderwijsonderzoek. De aanvraag is gehonoreerd binnen de onderzoekslijn 'De school als professionele organisatie'. Het onderzoek is uitgevoerd binnen het ITS door Froukje Wartenbergh-Cras met medewerking van Nico van Kessel. Namens de onderzoekers willen we de schoolleiders en bovenschools managers die de tijd hebben genomen de vragenlijst in te vullen, hartelijk danken voor hun medewerking.

We hopen dat het rapport bijdraagt in de vormgeving van de relatie tussen bovenschools manager en schoolleider. Een tipje van de sluier: de twee kunnen het best goed met elkaar vinden!

Bé Keizer
Beleidsadviseur VOS/ABB

Inhoudsopgave

Voorwoord	v
1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Onderzoeksopzet	3
2 De bovenschoolse organisatie	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Bovenschools management	5
2.3 Clusterdirecteuren	8
2.4 Schooldirectie	10
3 Verdeling van taken en verantwoordelijkheden	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Duidelijke afspraken	11
3.3 Wie doet wat?	13
3.4 Veranderingen met komst bovenschools management	18
3.5 Wijze van verantwoording	21
4 Betrokkenheid en waardering	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Inspraak	23
4.3 Overleg	24
4.4 Tevredenheid en waardering	28
4.5 Verbeterkansen	33
4.6 Stellingen	34
5 Samenvatting en conclusies	37
5.1 Samenvatting	37
5.2 Conclusie	39
 Bijlage - Respons	 41

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Begin februari 2006 werd het ITS-rapport ‘Management en Bestuur’¹ aan minister Van der Hoeven overhandigd. In dat onderzoek (ook LPC-kortlopend onderzoek aangevraagd door de VOS/ABB) werd gekeken naar de inrichting van bovenschoolse managementbureaus: in welke mate bestaan deze bureaus, hoe worden ze bemenst, welke taken vervullen ze en tegen welke kosten? Het bleek dat de meeste bovenschoolse managers (zij vormden de onderzoeksgroep) hoofdlijnen van beleid formuleren, een meerjarenplanning opstellen en een jaarverslag maken. Ze houden zich ook bezig met kwaliteitsbeleid en zorgbeleid. Daarnaast sturen ze het administratiekantoor aan, ontwikkelen ken- en stuurgetallen en stellen schoolbudgetten vast. Actief zijn ze ook rond huisvesting en onderhoud. Verder is een belangrijke taak het houden van functioneringsgesprekken met de schooldirecteuren, het arbo-beleid, werving en selectie van personeel en de aanpak van verzuim. Aanschaf van meubilair en leermiddelen wordt in het algemeen aan de scholen overgelaten, evenals de aanschaf van pc’s, onderwijsinhoudelijk beleid en beleid ten aanzien van inzet van ict. De invoering van lumpsum brengt volgens driekwart van de besturen geen verandering met zich mee.

Tijdens de presentatie merkte minister Van der Hoeven wel op dat ze in het onderzoek miste hoe schoolleiders tegen het fenomeen ‘bovenschools management’ aankeken. Een interessante vraag.

Schoolleiders werden wel bevraagd in 2000, toen het SCO Kohnstamm Instituut voor het eerst een grootschalig onderzoek deed onder schoolleiders en bovenschools managers naar de werking van bovenschools management². Uit dat onderzoek bleek dat niet altijd duidelijke afspraken gemaakt werden over de nieuwe taak- en verantwoordelijkheidsverdeling. Er bleken bijvoorbeeld veel taken die weliswaar formeel bij de bovenschools managers lagen, nog steeds door de schooldirecteuren gedaan te worden. Schooldirecteuren werden daarnaast vaak onvoldoende betrokken bij de totstandkoming van de taakverdeling.

1 Wartenbergh-Cras, F. en N. van Kessel (2005). *Management en Bestuur. Onderzoek naar de inrichting van bovenschoolse managementbureaus*. Nijmegen, ITS.

2 Karsten, S. et al. (2000). *Bovenschools management in het primair onderwijs. Een studie naar veranderingen in het management van scholen*. Amsterdam, SCO Kohnstamm Instituut.

In opdracht van de AVS bracht Arbeid Opleidingen Consult BV in 2003 - in een breder onderzoek naar de (meer)waarde van bovenschools management - de taakverdeling tussen bovenschools management en schoolleiding opnieuw in kaart³. Het begrip bovenschools management was op het moment van dat onderzoek nog altijd relatief nieuw in Nederland. Uit het onderzoek kwam naar voren dat er een aantal taken duidelijk autonoom aan de schoolleiding is (o.a. dagelijkse gang van zaken op school, onderwijskundig beleid), een aantal meer weggelegd is voor de bovenschools managers autonoom (o.a. externe contacten, functie- en beloningsdifferentiatie) en een aantal taak is voor de schoolleider binnen de kaders van het bovenschools management (m.n. personeelsbeleid). Eenderde van de bovenschools managers en 40 procent van de schoolleiders vindt de taakverdeling tussen beide echter nog altijd niet volledig helder. Eenzelfde spanning is er in de taakverdeling tussen besturen en bovenschools managers.

Met de komst van lumpsumfinanciering zijn besturen per 1 augustus 2006 verplicht een managementstatuut te hebben. Dit managementstatuut vervangt het directiestatuut, waarin bevoegdheden van de directie waren vastgelegd. In het managementstatuut moet precies in beeld zijn gebracht hoe taken en bevoegdheden binnen de gehele besturingskolom verdeeld zijn. Voor het opstellen van dat managementstatuut is het bevoegd gezag (het college van B&W, de bestuurscommissie, het bestuur van de stichting, het College van Bestuur, etc.) verplicht overleg te voeren met de directeur(en) en het bovenschools management over de inhoud en moet ook de GMR om advies gevraagd worden. Gezien deze ontwikkelingen is het interessant om opnieuw de taakverdeling tegen het licht te houden. Reden voor de VOS/ABB om een nieuwe aanvraag in te dienen bij het Kortlopend Onderzoek van de LPC.

In het hier gerapporteerde onderzoek hebben we opnieuw gekeken naar de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen bovenschools managers in het primair onderwijs enerzijds en schoolleiders anderzijds. We kunnen (zij het voorzichtig) vaststellen of er in vergelijking met het eerdere onderzoek verschillen zijn opgetreden. Daarnaast hebben we in dit onderzoek ook gevraagd hoe de verdeling in taken en verantwoordelijkheden tot stand is gekomen, of er draagvlak voor die verdeling is en hoe diverse partijen erbij betrokken worden en verantwoording afleggen.

Het onderzoek zal antwoord geven op de volgende vragen:

1. Hoe is het (bovenschools) management georganiseerd: welke managementmodellen kunnen onderscheiden worden?

3 Raaijmakers, N. et al. (2003). *De (meer)waarde van Bovenschools Management*. Tilburg, Arbeid Opleidingen Consult BV.

2. Welke taken en verantwoordelijkheden heeft het bovenschools management en welke liggen bij de schoolleiders en bestuurders?
3. Wat is er in de taken van de schoolleider veranderd met de komst van bovenschools management (taken weggehaald, uren weggehaald)?
4. Hoe is de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tot stand gekomen (wie had er inspraak, opgelegd of breedgedragen, is de taakverdeling ook voorgelegd aan de GMR)?
5. Hoe is het draagvlak onder de schoolleiders voor de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling?
6. Hoe positief of negatief zijn schoolleiders over bovenschools management en hun eigen takenpakket?
7. Hoe en met welke frequentie worden schoolleiders betrokken bij beleidsvorming (directieberaad, werkgroepen, clusterdirecteurenoverleg)?
8. Op welke manier leggen schooldirecteuren en bovenschools managers verantwoording af over het verloop en de resultaten van het gevoerde beleid?

1.2 Onderzoeksopzet

Met behulp van een (web)enquête zijn bovenschools managers en schoolleiders in het primair onderwijs ondervraagd. Aangezien we niet precies weten waar bovenschools managers zitten, hebben we alle besturen voor primair onderwijs met vier of meer scholen (in totaal 563) benaderd. Schoolleiders binnen deze besturen hebben we direct via de scholen benaderd. Het aantal scholen dat onder een bestuur met meer dan vier scholen valt, is zodanig dat we met een steekproef kunnen volstaan. Per bestuur hebben we daarom telkens 20 procent van de scholen benaderd, met een minimum aantal van vier (in totaal 2.310 scholen). Een responsvergelijking vindt u achterin het rapport, in de bijlage. U kunt daar vaststellen dat de ondervraagde schoolleiders en bovenschools managers/besturen representatief zijn voor de gehele populatie (d.w.z. voor de schoolbesturen met vier of meer scholen) wat betreft aantal scholen (bestuursgrootte), aantal leerlingen (schoolgrootte), denominatie en regio.

2 De bovenschoolse organisatie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zetten we een aantal kenmerken van de bovenschoolse organisatie op een rij. We kijken om te beginnen naar de aanwezigheid van een bovenschools manager. De rest van het onderzoek zijn we alleen nog geïnteresseerd in de groep die een dergelijk bovenschools manager in dienst heeft. We kijken vervolgens naar: het jaartal van invoering van bovenschools management, de besturingsfilosofie, de achtergrond van de bovenschools manager (wel of niet een onderwijsachtergrond) en de aanwezigheid van clusterdirecteuren. We sluiten het hoofdstuk af met een beschrijving van de aanstellingsomvang van schooldirectie en in hoeverre dat veranderd is met de komst van bovenschools management.

2.2 Bovenschools management

Aanwezigheid bovenschools management

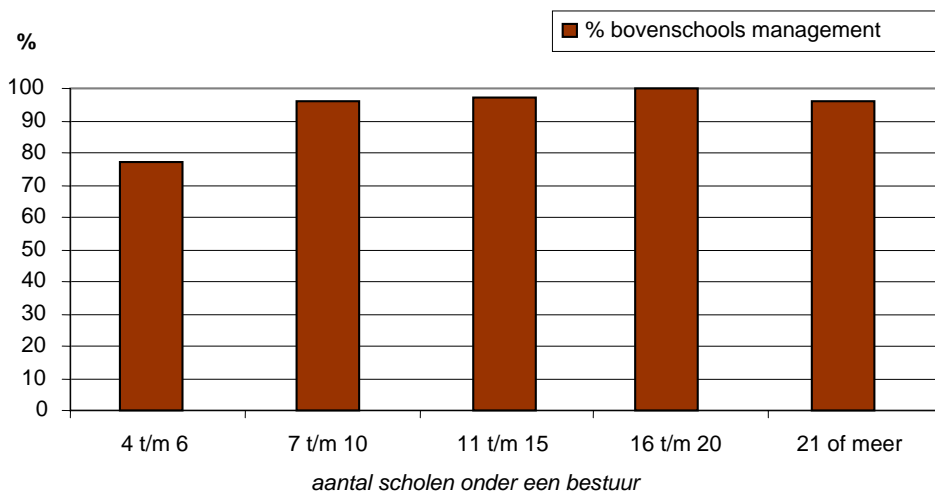
Rond 90 procent van de besturen met vier scholen of meer onder zich heeft een bovenschools manager in dienst (tabel 2.1).

Tabel 2.1 – Aanwezigheid bovenschools manager

	schoolleiding	bestuur
	%	%
ja	88	91
nee	10	7
geen antwoord	2	2
<i>aantal (n=100%)</i>	<i>641</i>	<i>237</i>

Dat percentage schoolbesturen verschilt naar het aantal scholen onder een bestuur (figuur 2.1). Bijna een kwart van de besturen met 4 tot en met 6 scholen werkt zonder bovenschools manager. Bij de grotere besturen zien we dat vrijwel niet. Er is geen verschil naar denominatie van het schoolbestuur in het al dan niet in dienst hebben van een bovenschools manager.

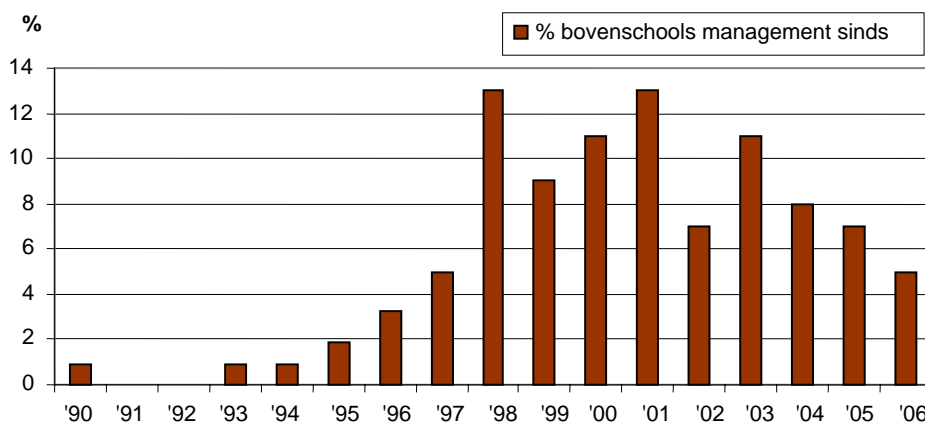
Figuur 2.1 – Aanwezigheid bovenschools manager naar aantal scholen onder een bestuur



Beginjaar

Bovenschools management is met name in de laatste tien jaar sterk in opkomst (figuur 2.2). Gemiddeld zijn de bovenschoolse managementconstructen inmiddels zo'n 6 jaar oud. Voor zo'n 70 procent van de bovenschools managers is het startjaar van hun functie gelijk aan het invoeringsjaar van het bovenschools management (niet in tabel). Een kwart was al eerder elders werkzaam als bovenschools manager.

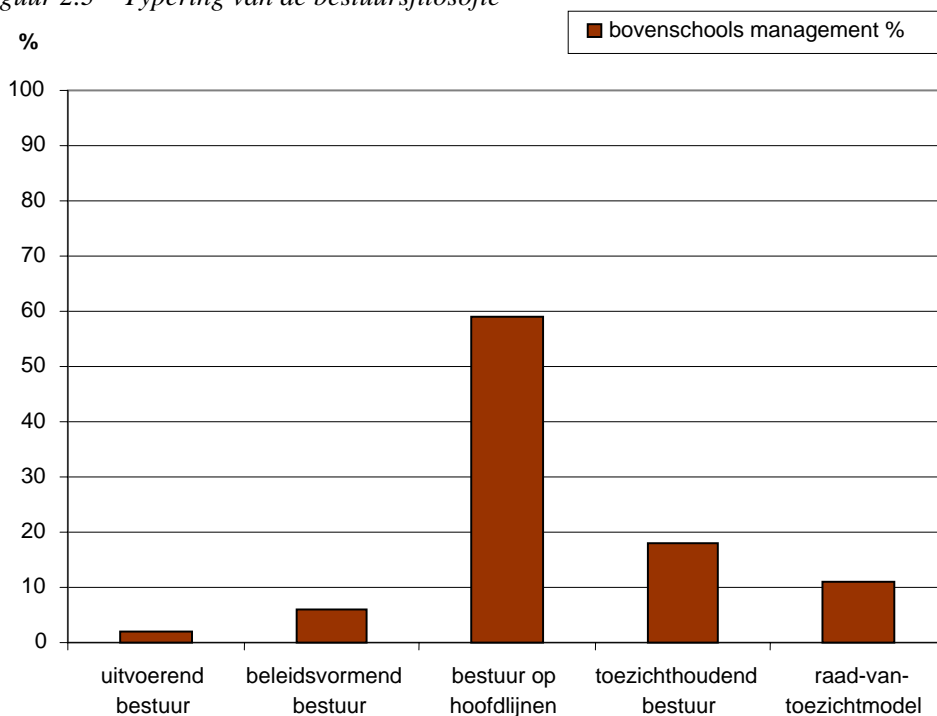
Figuur 2.2 – Jaartal invoering bovenschools management



Besturingsfilosofie

We hebben de bovenschools managers gevraagd hun besturingsfilosofie te typeren (figuur 2.3). Een overduidelijke meerderheid (59%) geeft aan ‘besturend op hoofdlijnen’ te zijn: het bestuur creëert de kaders waarin de managers de vrijheid hebben om beleid te maken. Bij zo’n 20 procent van de besturen staat het bestuur nog iets verder op afstand: zij benoemen zich als zijnde een ‘toezichhoudend bestuur’, waarbij het bestuur met name een klankbord is voor (bovenschools) management. Wat betreft de overige besturen volgt 10 procent het ‘raad-van-toezichtmodel’ (met een formele scheiding tussen besturen en toezicht houden), beschrijft 5 procent zich als ‘beleidsvormend bestuur’ (het bestuur wil af van ad hoc beslissingen door steeds meer beleidsmatig te werk te gaan) en slechts 2 procent herkent zichzelf als ‘uitvoerend bestuur’ (geen scherpe scheiding tussen het bestuur en de dagelijkse leiding, het bestuur neemt veel uitvoerende taken op zich).

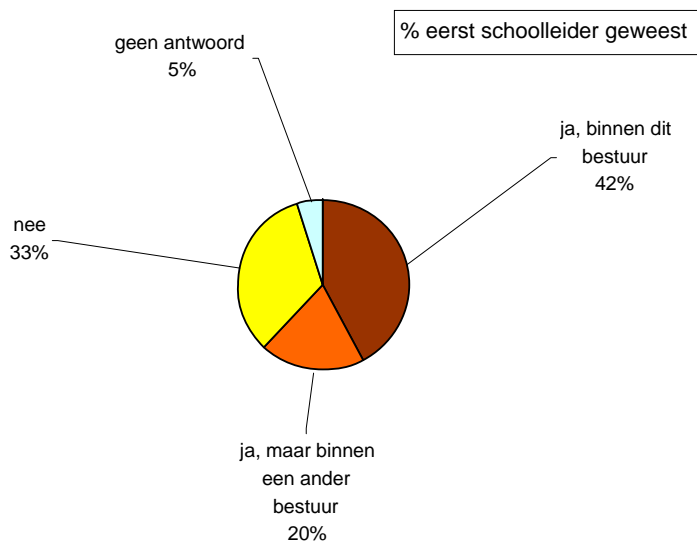
Figuur 2.3 – Typering van de bestuursfilosofie



Achtergrond bovenschools manager

Ongeveer tweederde van de bovenschools managers was voor deze functie werkzaam als schooldirecteur, grotendeels binnen hetzelfde bestuur als waar ze nu bovenschools manager zijn (figuur 2.4). Er is geen relatie tussen het al dan niet hebben van een achtergrond als schoolleider met het jaartal waarin men bovenschools manager is geworden of met het jaartal waarin het bovenschools management is ingevoerd.

Figuur 2.4 – Was u schooldirecteur voordat u lid werd van het bovenschools management?



2.3 Clusterdirecteuren

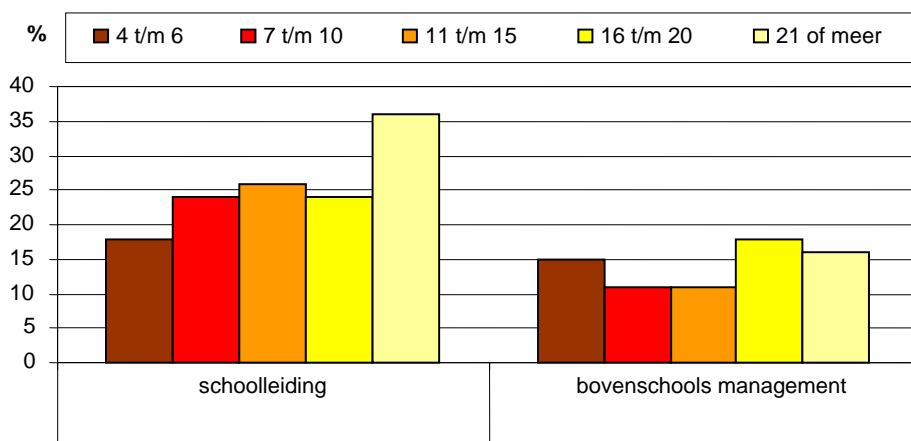
Sommige schoolbesturen hebben zoveel scholen in beheer dat het aantrekkelijk kan zijn een extra managementlaag in te voegen. De meerderheid van de schoolbesturen werkt niet met clusterdirecteuren (tabel 2.2). Een kwart van de schoolleiders en bijna 15 procent van de bovenschools managers geeft aan dat er binnen het schoolbestuur waaronder zij zelf ook werken, clusterdirecteuren werkzaam zijn. Overigens is hier enige voorzichtigheid geboden omdat we in de vragenlijst verzuimd hebben het begrip ‘clusterdirecteur’ te definiëren. Uit de open antwoorden blijkt dat de meesten het daadwerkelijk hebben opgevat als een extra bovenschoolse managementlaag, een aantal echter vatte de term op in de zin van een directeur die van meerdere scholen schoolleider is.

Tabel 2.2 – Aanwezigheid clusterdirecteuren

	schoolleiding	bovenschools management
	%	%
ja	24	13
nee	72	83
geen antwoord	4	3
aantal (n=100%)	566	215

De aanwezigheid van clusterdirecteuren hangt wat uitgaand van wat schoolleiders zeggen duidelijk samen met het aantal scholen onder een bestuur (figuur 2.5). Naarmate een schoolbestuur meer scholen omvat, geven meer schoolleiders aan dat er binnen het bestuur clusterdirecteuren aangesteld zijn. Een dergelijk eenduidig verband vinden we bij de bovenschools managers niet terug.

Figuur 2.5 – Aanwezigheid clusterdirecteuren – naar bestuursgrootte (= aantal scholen)



Er worden diverse redenen gegeven om geen clusterdirecteuren aan te stellen: vanwege het kostenaspect en het hechten aan niet te veel managementlagen. En ook hier speelt de grootte van het schoolbestuur mee: voor een te klein bestuur is het hebben van clustermanagers te duur en bovendien niet nodig. Ook lezen we diverse keren dat er binnen een schoolbestuur expliciet gekozen is voor een integrale schooldirecteur; clusterdirecteuren zouden daarbij niet passen.

Er zijn ook redenen om wel clusterdirecteuren aan te stellen. Bijvoorbeeld vanwege het ad hoc oplossen van knelpunten in het management. Of om de visie te realiseren dat een directeur lesvrij moet zijn en het binnen een kleinere school formatief dan niet mogelijk is om een complete directeur aan te stellen (clusterdirecteuren zijn in deze definitie dan meerscholendirecteuren). Een andere reden is het voeren van een effectievere organisatie binnen een schoolbestuur met een groot aantal scholen verdeeld over verschillende regio's.

2.4 Schooldirectie

Schooldirecteuren hebben gemiddeld 84 procent van hun werktijd beschikbaar voor directietaken (tabel 2.3), gemiddeld 30 uur per week.

Tabel 2.3 – Tijd die voor schooldirecteuren beschikbaar is voor directietaken, in uren per week en als percentage van de aanstelling

	schoolleiding			n
	gemiddeld	minimum	maximum	
aantal uur per week	30 uur	5 uur	42 uur	498
percentage van de aanstelling	84 %	10 %	100 %	516

Dat is met de komst van bovenschools management niet wezenlijk veranderd (niet in tabel). Slechts 5 procent van de schooldirecteuren geeft aan minder directietaakuren te hebben gekregen na invoering van het bovenschools management, driekwart geeft aan dat de uren hetzelfde zijn gebleven en een vijfde weet het niet. Wat het aantal directie-uren betreft, is er dus weinig veranderd. In het volgende hoofdstuk gaan we echter kijken of er inhoudelijk wel zaken verschoven zijn.

3 Verdeling van taken en verantwoordelijkheden

3.1 Inleiding

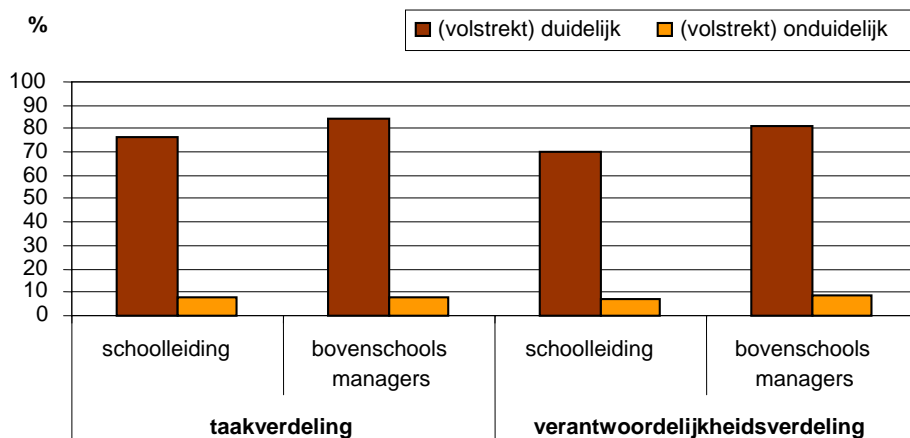
In dit hoofdstuk zullen we de hoofdmoot van de onderzoeksvragen gaan beantwoorden. We kijken naar de verdeling van taken, de duidelijkheid van de afspraken daarover en de waargenomen veranderingen in het takenpakket van de schoolleider met de komst van bovenschools management. De laatste paragraaf is gereserveerd voor een beschrijving van de wijze van verantwoorden: op welke manier gebeurt dat en is het formeel vastgelegd?

3.2 Duidelijke afspraken

Voor (bijna) driekwart van de schoolleiders en iets meer dan 80 procent van de bovenschools managers is de verdeling van taken en verantwoordelijkheden (volstrekt) duidelijk. Daarin vinden we geen verschil naar aantal scholen onder een bestuur. Verschil tussen schoolleiding en bovenschools managers is er wel. Voor schoolleiders is de verdeling - met name die in verantwoordelijkheid - minder vaak (volstrekt) duidelijk dan voor bovenschools managers. Ook zien we variatie naar beginjaar van het bovenschools management: naarmate een bovenschools management al langer ingevoerd is, is de verdeling in taken en verantwoordelijkheden duidelijker.

Dat is in lijn met wat we vinden wanneer we vergelijken met het onderzoek van AO-Consult in opdracht van de AVS. Ten opzichte van 2003 (Raaijmakers et al – zie inleiding) is het percentage voor wie de verdeling duidelijk is, licht verbeterd. Toen vond 76 procent van de bovenschools managers en 67 procent van de schooldirecteuren de taakverdeling helder.

Figuur 3.1 – Hoe duidelijk is de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling?



De mate van duidelijkheid verschilt naar het al dan niet vast hebben gelegd van afspraken over de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling in een managementstatuut. Volgens driekwart van de bovenschools managers en tweederde van de schoolleiding iets dat inmiddels is gedaan (tabel 3.1). Van degenen die het al vast hebben gelegd, is voor meer dan 90 procent de verdeling helder, tegen ongeveer 45 procent van degenen bij wie het niet is vastgelegd en daar ook nog niet mee bezig zijn. Het managementstatuut blijkt hiermee dus in de helderheid van afspraken bij te dragen.

Tabel 3.1 – Taak- en verantwoordelijkheidsverdeling vastgelegd in managementstatuut?

	schoolleiding	bovenschools management
	%	%
ja, vastgelegd	66	76
nee, maar wel mee bezig	19	17
nee, niet van plan	5	2
weet niet	1	-
geen antwoord	9	5
aantal (n=100%)	566	215

Een ruime meerderheid (90%) vindt de praktijk in overeenstemming met de afspraken. De kleine 10 procent die de praktijk wel vindt afwijken van de afspraken, vindt bijvoorbeeld dat de bovenschools manager er op papier voor de scholen zou zijn, maar in de praktijk bijna uitsluitend bestuurstaken uitvoert. Een schooldirecteur merkt op dat het managementstatuut te veel kastvulling is: “weer een map in de kast. Managen om te managen. De praktijk valt tegen”. Ook is de situatie voor sommige scholen redelijk nieuw. In de praktijk zijn er dan “veel kleine dingen die op onverwachte momenten op ons pad komen. Vaak is het nog zo dat volgens de afspraken wel duidelijk is wie een taak moet opknappen, maar dat in de praktijk blijkt dat juist de ander het beter kan vanwege kennis, ervaring en invoelen.”

Bovenschools managers ondervinden soms verwarring in taken met het bestuur: “bestuurders bemoeien zich toch met uitvoeringszaken” of “het bestuur heeft moeite met de invulling van de rol ‘bestuur op hoofdlijnen’ en zit nog teveel op detailniveau”.

3.3 Wie doet wat?

Verdeling schoolleiding – bovenschools management

We zagen eerder al dat de meerderheid van schoolleiders en bovenschools managers de verdeling van taken en verantwoordelijkheden (volstrekt) helder vindt. In tabel 3.2 geven zowel schoolleiders als bovenschools managers aan bij wie het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid voor de belangrijkste taken ligt.

Tabel 3.2 – Verdeling taken/verantwoordelijkheden tussen schoolleiding en bovenschools management in de ogen van schoolleiders en bovenschools management (vetgedrukte cijfers geven grote verschillen aan)

	schoolleiding verantwoordelijk		bovenschools management verantwoordelijk	
	% SL	% BM	% SL	% BM
aanschaf leermiddelen	99	98	0	1
functioneringsgesprekken leraren	98	98	1	0
schoolgids	98	95	1	3
contact met de leerplichtambtenaar pr voor de school	96	94	3	4
nakomen leerplicht	96	95	3	3
ict (didactische inzet)	95	94	3	4
werving van leerlingen	95	92	4	7
onderwijsinhoudelijk beleid	94	94	3	4
schoolplan	93	88	4	10
	92	87	7	11

VERVOLG	schoolleiding verantwoordelijk		bovenschools management verantwoordelijk	
	%	%	%	%
	SL	BM	SL	BM
aantrekken lio's, stagiairs	89	81	10	18
nascholing/professionalisering	88	78	10	21
huisvesting: schoonmaak en klein onderhoud	87	82	11	17
opstellen schoolbegroting	84	89	15	9
kwaliteitszorg	84	50	14	49
vervanging	82	78	16	20
tussenschoolse opvang	82	73	15	24
toelating en verwijdering van leerlingen	80	69	17	29
loopbaanbeleid leraren	72	65	26	34
betalingen goedkeuren	72	55	26	43
aanschaf pc's en randapparatuur (beamer etc.)	70	57	29	42
schoolbudget	67	55	32	44
aanschaf meubilair	64	56	34	43
aantrekken OOP	63	66	34	33
wsns samenwerkingsverbanden	61	35	36	62
werving en selectie van leraren	60	62	38	37
naschoolse opvang	60	50	33	46
formatieplan	54	45	45	54
aanpak verzuim	53	36	45	62
financiële administratie	52	16	46	83
meerjarenplanning	50	15	48	84
ict (systeembeheer)	48	35	50	64
lokaal onderwijsbeleid	47	23	52	75
aanschaf kopieerapparaten	42	29	57	70
vaststellen schoolbegroting	30	16	69	83
personeelsadministratie	27	7	71	91
risicomangement	26	11	69	86
inkoop gas en elektra	26	17	72	82
beleidsvorming op hoofdlijnen	19	1	79	98
huisvesting: (nieuw)bouw	17	5	81	93
jaarrekening	16	1	82	98
ontwikkeling ken- en stuurgetallen	15	4	82	94
huisvesting: groot onderhoud	12	6	87	93
aansturing administratiekantoor (AK)	9	2	88	97
arbo-contract	8	1	90	98
salarisadministratie	5	3	89	95
functioneringsgesprekken schooldirecties	1	8	96	88

De tabel neigt naar een onoverzichtelijke brij getallen. Wat staat er? We sommen op per verantwoordelijke.

De volgende taken liggen primair bij de schoolleiders:

financieel

- opstellen schoolbegroting

personeel

- werving en selectie van leraren
- aantrekken onderwijsondersteunend personeel
- (na)scholing/professionalisering
- functioneringsgesprekken leraren
- loopbaanbeleid leraren
- vervanging
- aantrekken lio's, stagiairs

leerlingen

- tussenschoolse opvang
- werving van leerlingen
- toelating en verwijdering van leerlingen
- nakomen leerplicht
- contact met de leerplichtabtenaar
- pr voor de school

leermiddelen

- aanschaf pc's en randapparatuur
- aanschaf leermiddelen

beleid

- onderwijsinhoudelijk beleid
- ict – didactische inzet
- schoolplan
- schoolgids

onderhoud

- huisvesting: schoonmaak en klein onderhoud

En de volgende taken hebben hun zwaartepunt bij het bovenschools management:

financieel/administratief

- aansturing administratiekantoor
- salarisadministratie
- personeelsadministratie
- jaarrekening
- ontwikkeling ken- en stuurgetallen
- vaststellen schoolbegroting

personeel

- functioneringsgesprekken schooldirecties
- arbo-contract

beleid

- beleidsvorming op hoofdlijnen
- risicomanagement

onderhoud/huisvesting

- huisvesting: (nieuw)bouw
- huisvesting: groot onderhoud
- inkoop gas en elektra

Bij de volgende taken is geen eenduidig beeld te geven:

financieel

- financiële administratie
- meerjarenplanning

personeel

- aanpak verzuim
- formatieplan

leerlingen

- naschoolse opvang

zorgbeleid

- kwaliteitszorg
- wsns samenwerkingsverbanden

inrichting

- ict: systeembeheer
- aanschaf kopieerapparaten.

Wat echter ook uit de tabel naar voren komt (zie de vetgedrukte percentages), is dat schoolleiders over het algemeen vaker menen dat een bepaalde taak hun verantwoordelijkheid is. Kijk bijvoorbeeld naar ‘beleidsvorming op hoofdlijnen’: 26 procent van de schoolleiders ziet dit als taak voor schoolleiding, tegenover 1 procent van de bovenschools managers. Financiële administratie: 52 procent ziet het als primair taak voor de schoolleiding, tegenover 83 procent van de bovenschools managers die dat juist zaak vindt voor het bovenschools management. Nog een voorbeeld, wsns samenwerkingsverbanden: tweederde van de schoolleiders vindt dit iets voor op het eigen bordje, tegenover eenderde van de bovenschools managers die dat ook zo ziet. Uiteraard zal voor een groot deel van de taken gelden dat beide taken hebben, ieder op het eigen niveau: de schoolleider voor de school, de bovenschools manager voor de gehele organisatie.

Verdeling bovenschools management – bestuur

Naast de verdeling tussen schoolleiding en bovenschools managers, hebben we bovenschools managers ook gevraagd de verdeling tussen hen en het bestuur aan te geven wat betreft taken en verantwoordelijkheden (tabel 3.3).

Tabel 3.3 – Verdeling taken/verantwoordelijkheden tussen bovenschools management en bestuur, in de ogen van bovenschools management

	bovenschools management autonoom	bovenschools management en bestuur samen	bestuur
	%	%	%
functiebouwwerk	42	49	6
huisvesting	56	38	6
onderwijsbeleid	78	19	2
toelatingsbeleid	62	31	4
fusies	4	57	35
aangaan van samenwerking met andere instellingen	25	58	16
benoemen, schorsen en ontslaan schooldirecties	27	51	21
begroting	29	61	10
jaarrekening	24	61	15
sociaal jaarverslag	58	31	7
functioneringsgesprekken met schooldirecties	91	3	6
beoordelingsgesprekken met schooldirecties :	82	1	6
voorzitten directie-overleg	93	2	2
overleg met de GMR	78	16	6
vertegenwoordiging naar buiten	73	21	6
bespreken dagelijkse gang van zaken met schooldirecties	94	3	3

In een aantal taken is de bovenschools manager over het algemeen autonoom:

- onderwijsbeleid
- toelatingsbeleid
- functioneringsgesprekken met schooldirecties
- beoordelingsgesprekken met schooldirecties
- voorzitten directie-overleg
- overleg met de GMR
- vertegenwoordiging naar buiten
- bespreken van de dagelijkse gang van zaken met schooldirecties

Bij andere taken delen bestuur en bovenschools management overwegend de verantwoordelijkheid:

- aangaan van samenwerking met andere instellingen
- begroting
- jaarrekening

Autonomie van het bestuur is weinig gebruikelijk. We zien het relatief het vaakst (maar ook dan niet bij de meerderheid van schoolbesturen) met betrekking tot:

- fusies
- benoemen, schorsen en ontslaan schooldirecties

In 2003 (Raaijmakers et al.) had het bestuur nog een iets sterkere stem in de besluitvorming. Dat lijkt met de innesteling van bovenschools management nu echt veranderd.

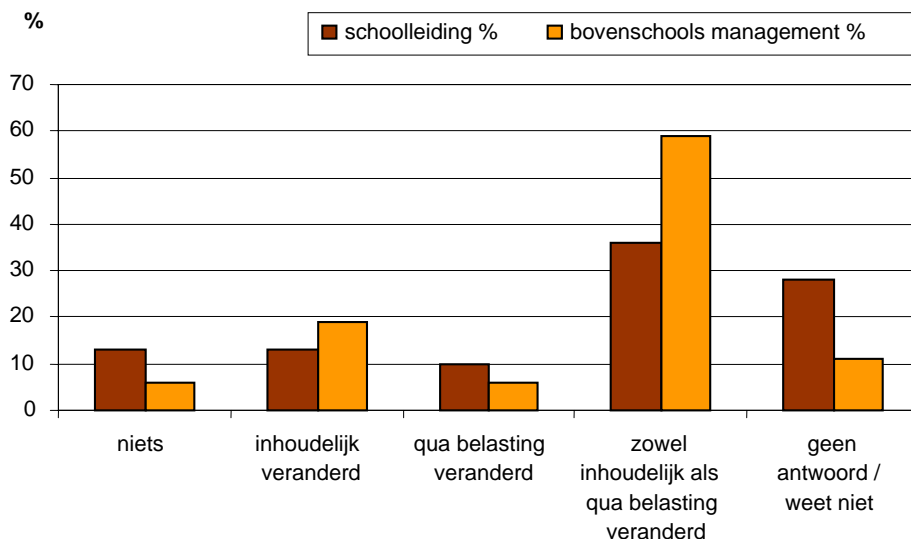
Minder eenduidig zijn de volgende taken:

- functiebouwwerk
- huisvesting
- sociaal jaarverslag

3.4 Veranderingen met komst bovenschools management

De komst van bovenschools management heeft in de ogen van zowel schoolleiding als bovenschools managers verandering teweeg gebracht in de taken van schoolleiders (figuur 3.2). Het grootste deel ziet zowel een inhoudelijke verandering in het takenpakket als een verandering in de belasting van de schoolleider. Volgens 13 procent van de schoolleiders en 6 procent van de bovenschools managers is er niets veranderd. Respectievelijk 28 en 11 procent kan het slecht inschatten.

Figuur 3.2 – Veranderingen met de komst van bovenschools management in het takenpakket van de schoolleiding



In 2003 stelde Raaijmakers et al. de vraag net iets anders. We kunnen eigenlijk alleen het percentage ‘niet veranderd’ met elkaar vergelijken. In 2003 was 22 procent van de schoolleiders en 12 procent van de bovenschools managers van mening dat er inhoudelijk niets veranderd was en qua belasting merkte de helft van zowel de schoolleiders als de bovenschools managers geen verschil met de situatie van voor de invoering van het bovenschools management, een kwart van de schoolleiders vond destijds het takenpakket zwaarder geworden, een kwart juist lichter.

Inhoudelijke veranderingen

Een flink aantal schooldirecteuren en bovenschools managers geven aan dat er met de komst van het bovenschools management meer taken bovenschools worden geregeld (beheerstaken: financieel, personeel, onderhoud etc.), waardoor het accent meer is komen te liggen op onderwijsinhoudelijk management. Er zijn ook taken bijgekomen: overleg, directieberaad, beleidswerkgroepen, aanleveren van allerlei lijsten en kerncijfers. Door alle instemmings- en overlegonden zijn de communicatielijnen langer en trager worden. Een schooldirecteur verwoordt de inhoudelijke verandering voor hem als volgt: “autonomie is minder geworden, verantwoordingsplicht juist sterker”. Een positieve inhoudelijke verandering is overigens dat er meer samengewerkt wordt, waardoor het wiel niet steeds door iedereen opnieuw hoeft te worden uitgevonden. Een bovenschools manager omschrijft de verandering als: “vrijheid in gebondenheid”. Schooldirecteuren zijn niet langer alleen verantwoordelijk voor hun eigen

school maar ook medeverantwoordelijk voor andere scholen, maar kunnen tegelijk dus ook verantwoordelijkheden delen. Een bovenschools manager zegt het volgende: “wij maken een scheiding tussen uitvoeren en organiseren, want ondanks dat de directeur bijvoorbeeld niet voor het contract voor gas en elektra hoeft te zorgen, is hij wel verantwoordelijk voor het verbruik”.

Veranderingen qua belasting

Qua belasting lezen we opmerkingen aansluitend bij de inhoudelijke veranderingen. Er gaat nu meer tijd naar overleg en plannen, veel extra vergaderingen (alhoewel wel minder in de avonduren). Er worden meer kengetallen en prognoseberekningen gevraagd, meer stukken ter verantwoording van beleid, “freewheelen kan niet meer”. En tegelijk valt er veel beheerslast van de schouders van schooldirecteuren, komt er meer tijd voor de primaire taak. Doordat er bovenschools meer wordt afgestemd en gebruik gemaakt wordt van ieders kwaliteiten, is de gevoelde druk minder.

Veel schoolleiders en bovenschools managers constateren dat er in de totale belasting niets veranderd is, dat er vooral een verschuiving van taken heeft plaatsgevonden. Een schooldirecteur ervaart het als volgt: “zwaarder geworden door de vele planlast en overleg op bovenschools niveau. Lichter geworden door toename van solidariteit”.

Wat moet er nog veranderen?

Op de vraag of men dingen anders zou willen zien, antwoordt een kwart van zowel de schoolleiders als de bovenschools managers ‘ja’. Een aantal schoolleiders wil een verandering in de formatie die beschikbaar is voor bovenschools managers. Die is of te groot: “twee full-time bovenschoolse directeuren voor zes scholen is een veel te zware belasting” of juist te beperkt: “één algemeen directeur is kwetsbaar, te meer daar hieronder geen clusterdirecteuren zijn aangesteld”. Zo zien we meer (schijnbaar) tegenstrijdige wensen. “Als integraal schoolleider wil ik zelf keuzes kunnen maken om onderwijskundig beleid meer gestalte te geven” en “een aantal zaken op hoofdlijnen die meer met de dagelijkse gang te maken hebben mogen meer door bovenschools directeur opgepakt worden”. Of: “beleid niet top-down, maar een uitkomst van goed overleg tussen het schoolse en het bovenschoolse” tegenover “de algemene directie wil graag alles met de directeuren overleggen en bespreken om zo te zorgen voor een breed draagvlak. Soms zou de algemene directie wat minder democratisch, steviger en sneller besluiten mogen nemen”. Het zal een kwestie zijn van het vinden van de gulden middenweg.

De veranderingen die bovenschools managers voorstellen, zijn in lijn met die van de schoolleiders. Ook hier de worsteling tussen meer autonomie voor de scholen (“ik (= bovenschools manager, red.) wil alleen taken doen waar ik toegevoegde waarde heb”) tegenover meer centraal regelen (“meer bovenschools via algemene leiding afdichten: er ligt nu nog teveel op bordje van elke directeur”). Een bovenschools manager ziet het weer teruggaan naar meer autonomie bij de schooldirecteur niet zo 1-2-3 gebeu-

ren, twijfelt aan de haalbaarheid daarvan in verband met de kleinschaligheid van het bestuur en de competenties van de schoolleiders. Hiermee komen we automatisch op een andere gewenste verandering die een aantal bovenschools managers aanstipt: een meer zakelijke manier van werken: “meer duidelijkheid en professionaliteit in het omgaan met afspraken”. Of: “ik merk dat het niveau van sommige directeuren het dragen van de verantwoordelijkheid in de weg staat. Voor de verzelfstandiging was er altijd wel een ambtenaar die ging redden. Die is er nu niet meer en dan zie je ook duikgedrag”. Een aantal bovenschools managers wil best investeren in die rolverandering, zoals eentje verwoordt: “schoolleiders moeten voldoende tijd en bezoldiging hebben om taken en verantwoordelijkheden uit te voeren. Er dient ruimte over te blijven om te werken aan de kwaliteit van het onderwijs en om oog en oor te hebben voor de noden van het onderwijsgevende personeel”.

3.5 Wijze van verantwoording

Met de komst van lumpsumfinanciering is de aandacht voor verantwoording sterker geworden. Desgevraagd geeft bijna tweederde van schoolleiders en bovenschools managers aan formele afspraken te hebben gemaakt over de wijze van verantwoording (niet in tabel), dat verschilt tegen verwachting in niet naarmate een bovenschools management langer geleden is ingevoerd. We vroegen de schoolleiders en bovenschools managers ook op welke manier zij verantwoording aflegden.

Verantwoording - schoolleiders

Meest genoemde, formele wijzen van verantwoording zijn: managementrapportages (‘maraps’), functioneringsgesprekken, managementcontract, jaarverslagen, schoolbezoeken en het leveren van kengetallen. Meer informeel wordt er verantwoording afgelegd in (soms wekelijkse) overleggen of door op aanvraag stukken voor te leggen: “ik stuur mijn schoolbestuur een soort jaarverslag van het gevoerde beleid op mijn school maar daar zijn geen afspraken over. Een ieder doet maar wat!”.

Verantwoording – bovenschools managers

Ook bovenschools managers verantwoorden zich formeel grotendeels aan het bestuur via managementcontract (begin van het jaar), managementrapportages (voortgang), kwartaalrapportages en jaarverslagen (“waarin vastgelegd is welke strategische doelen uit het strategisch beleidsplan zijn behaald of niet”). Meer informeel vindt er mondelinge verantwoording plaats tijdens bestuursvergaderingen, directeurenberaad en aan de Inspectie van het Onderwijs.

4 Betrokkenheid en waardering

4.1 Inleiding

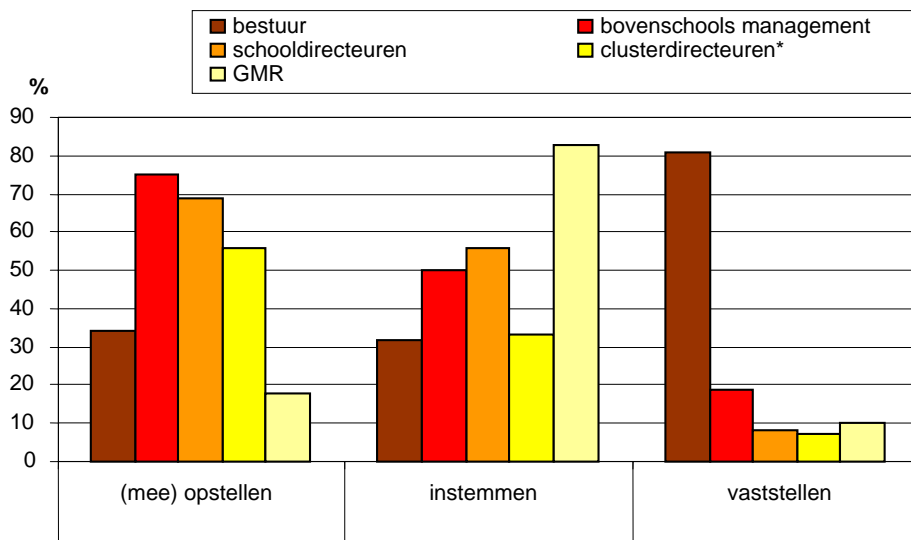
Hoe is de verdeling in verantwoordelijkheid en taken tot stand te komen? In hoeverre hadden schoolleiders daar zelf een stem in? Op welke manier wordt er overlegd en moet daar iets in veranderen? Hoe tevreden is men over bovenschools management als construct? Wat kan er beter? In dit hoofdstuk zoeken we antwoorden op die vragen. We eindigen met een aantal stellingen over bovenschools management.

4.2 Inspraak

Zo'n tweederde van de schoolleiders geeft aan inspraak te hebben gehad in de totstandkoming van de verdeling van taken en verantwoordelijkheden (niet in tabel). Een kwart zegt dat expliciet niet te hebben gehad. De rest weet het niet of heeft de vraag onbeantwoord gelaten. Er is daarbij - tegen verwachting in - geen samenhang met aantal scholen onder een bestuur.

De antwoorden van de schoolleiders komen overeen met die van bovenschools managers. Die hebben we de vraag uitgebreider voorgelegd: meer groepen en verschillende gradaties van 'inspraak hebben': (mee) opstellen, instemmen en vaststellen (figuur 4.1). We kunnen diverse rollen onderscheiden. Kort gezegd: bovenschools management en schooldirectie stellen op, GMR stemt in (dat wil zeggen: *adviseert* instemmend) en bestuur stelt vast.

Figuur 4.1 – *Inspraak in de totstandkoming van de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling: wie en op welke manier, volgens bovenschools managers*



NB. Meer antwoorden mogelijk, percentages tellen niet op tot 100 procent.

*alleen gevraagd indien clusterdirecteuren binnen bestuur aanwezig.

4.3 Overleg

Vorm

Overleg tussen bovenschools managers en schooldirecteuren gebeurt in vrijwel alle gevallen via directieberaad, daarnaast voor zo'n 15 procent ook via werken in werkgroepen (tabel 4.1). Bijna 40 procent van de bovenschools managers geeft aan daarnaast nog een andere vorm van overleg te bezigen, zoals ad-hoc-commissies, studiedagen, beleidsdagen, portefeuillegroepen, laagdrempelige (schriftelijke) communicatie en maandelijks individuele gesprekken.

Tabel 4.1 – Hoe worden schooldirecteuren betrokken bij de beleidsvorming?

	schoolleiders	bovenschools management
	%	%
via directiebestuur (directeurenoverleg, directieverg. etc.)	96	95
via werkgroepen	16	15
anders	16	37
totaal (n=100%)	566	215

NB. Meer antwoorden mogelijk, antwoorden tellen niet op tot 100 procent.

Frequentie

Gemiddeld komt het directiebestuur 11 keer per jaar samen (tabel 4.2). Zo'n 20 procent komt vaker dan 15 keer per jaar samen, met een uitschieter naar boven van zelfs wekelijks. Daartegenover komt rond een kwart minder dan 10 keer per jaar samen, met als ondergrens 3 of 4 keer. Er is geen eenduidige relatie met de grootte van het schoolbestuur en de frequentie van het samenkomen.

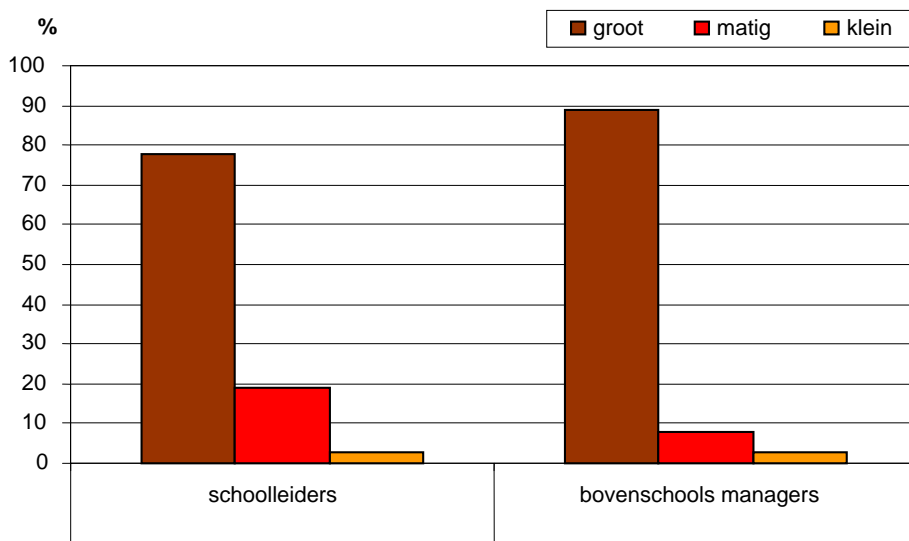
Tabel 4.2– Frequentie (aantal keer per jaar) van directiebestuur

	schoolleiders	bovenschools management
minder dan 10 keer	28%	24%
10 tot 15 keer	53%	58%
15 keer of vaker	19%	18%
gemiddeld aantal keer	11	11
minimum aantal keer	3	4
maximum aantal keer	50	40
totaal (n=100%)	490	195

Invloed

De invloed van het directiebestuur is in de ogen van zowel schoolleiders als bovenscholings managers groot (figuur 4.2). Schoolleiders zijn daarin wel iets gematigder dan bovenscholings managers. Ongeveer een vijfde van de groep schoolleiders vindt de invloed van het bestuur matig. Dat hangt samen met de frequentie: de groep die de invloed matig of zelfs klein vindt, is beduidend sterker vertegenwoordigd in de groep die minder dan 10 keer per jaar samenkomt voor directiebestuur. De ervaren invloed hangt niet samen met het aantal scholen het schoolbestuur.

Figuur 4.2 – Invloed van het directiebestuur in de ogen van schoolleiders en bovenscholings managers



Schoolleiders die de invloed van het directiebestuur groot vonden, lichten toe: “17 scholen, 17 directeuren, veel verschillen en overeenkomsten = verrijking”, “een groepsgebeuren met behoud van eigen identiteit” en “doordat alle directeuren van verschillende scholen hierbij aanwezig zijn, kan er gedelegeerd worden en mensen kunnen bezig gaan/zijn met waar hun sterke kanten liggen en zo hoeft niet ieder het wiel uit te gaan vinden, wat veel tijdsbesparing oplevert”. Schoolleiders merken dat ze worden gehoord, dat er aan hun mening wordt gehecht: “al het bovenscholings beleid wordt eerst in het directiebestuur besproken. Pas als er draagvlak is, wordt beleid uitgevoerd.” En dus: “door dit overleg ontstaat er grote mate van tevredenheid. Iedereen heeft er zelf aan meegewerkt.”

Bij de bovenscholings managers lezen we naast een enkele negatieve opmerking (“de groep als zodanig is te groot om mee te overleggen”), ook voornamelijk enthousiaste verhalen: “bewustwording, draagvlak en vervolgens uitvoering worden kwalitatief beter door een aanpak waarin betrokkenheid en invloed vanzelfsprekend is”, “door hoge frequentie is er meer betrokkenheid en gezamenlijke verantwoordelijkheid” en “afstemming en gezamenlijke verdieping is mogelijk: zaken worden beter doordacht en we kunnen elkaars kwaliteiten benutten.” Het is duidelijk dat de schooldirecteuren voor de meeste bovenscholings managers erg belangrijk zijn: “90% van het beleid wordt door directeuren voorbereid”, “de werkvloer bezit een schat aan ervaring” en “directeuren zijn de eerste adviseurs van de bovenscholings manager.”

Gewenste veranderingen

Eén op de vijf schoolleiders en bovenschools managers zou wel iets willen veranderen in de wijze van overleg. Schoolleiders geven aan dat de vergaderingen beter gestructureerd zouden kunnen worden, bijvoorbeeld door behandelde onderwerpen ook goed af te ronden. Er zouden heldere en duidelijke werkafspraken moeten komen, voorbereiding in groepjes. Ook wenst een aantal schooldirecteuren een hogere vergaderfrequentie, andere juist willen minder vaak vergaderen. De directeur zou meer beslissingsbevoegdheid mogen krijgen en minder marionet zijn van het bovenschools management. Ook wordt genoemd dat meer variatie in werkvormen en locaties tot verbetering kunnen leiden, het mag wat dynamischer. Er wordt ook gepleit voor een slagvaardiger beraad met directer resultaat, snellere besluitvorming.

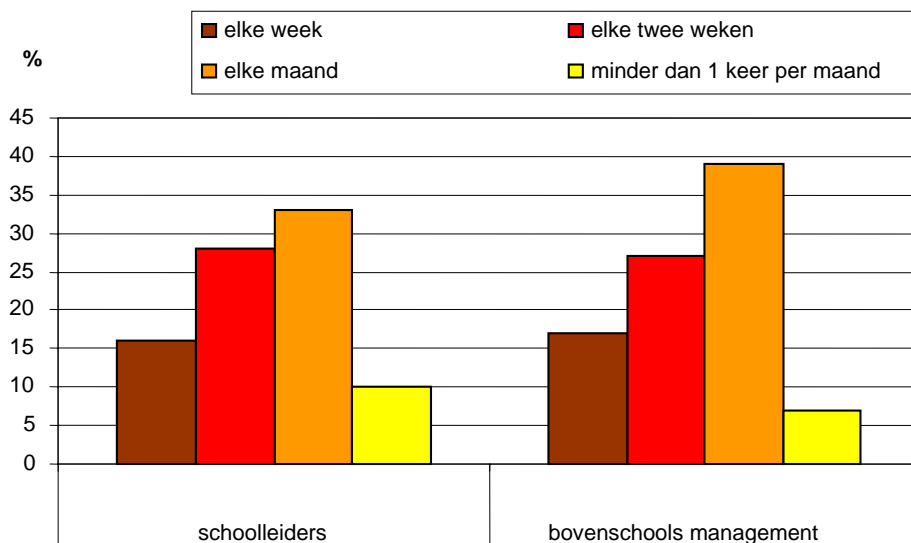
Bij de bovenschools managers staat de discipline van het vergaderen hoog op de lijst van gewenste veranderingen, bijvoorbeeld door “een duidelijke verdeling waarin ieder zijn verantwoordelijkheid neemt”. Andere bovenschools managers zouden juist “ook eens willen praten met de benen op tafel”. “Het overleg met alle (22) directeuren zou meer intervisie en een inspirerend karakter dienen te krijgen: een plek waar je leert van elkaar en waar je geïnspireerd vandaan komt”.

Informeel overleg

Ook buiten het formele directieberaad hebben schoolleiders en bovenschools management contact (figuur 4.3). Slechts één op de tien schoolleiders spreekt minder dan één keer per maand de bovenschools manager (inclusief formeel beraad). Iets meer dan 15 procent van de schoolleiders en bovenschools managers hebben wekelijks contact. De meerderheid heeft dat 1 of 2 keer per maand.

De contactfrequentie van het totaal aan overleg verschilt - in tegenstelling tot de frequentie van het zuiver formele overleg - naar bestuursgrootte: naarmate meer scholen onder een bestuur vallen, is de frequentie lager. Een kwart van de schoolleiders in een bestuur met 4 tot en met 6 scholen heeft wekelijks contact met de bovenschools manager, tegenover 8 procent van de schoolleiders binnen de allergrootste schoolbesturen (met 21 scholen of meer).

Figuur 4.3 – Frequentie contact bovenschools management en schoolleiding (formeel directieoverleg en daarbuiten)

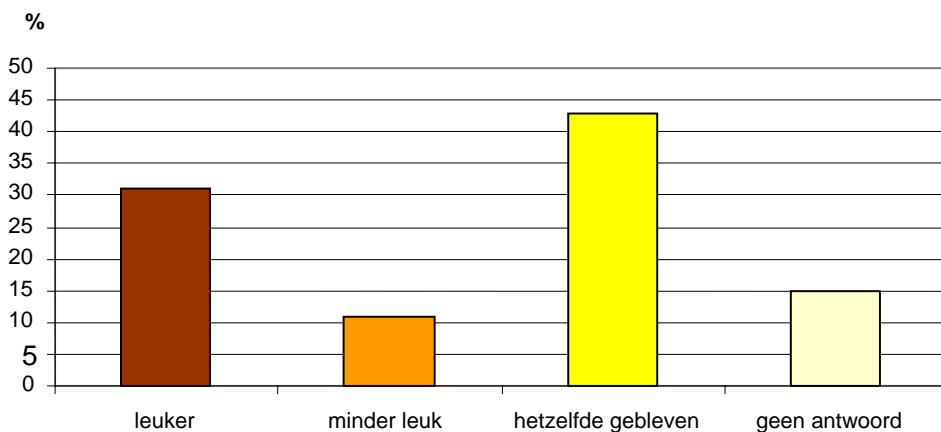


4.4 Tevredenheid en waardering

Is het werk leuker geworden?

En dan eigenlijk de hamvraag voor de schoolleiders: is het werk met de komst van bovenschools management nu wel of niet leuker geworden? Het grootste deel (43%) vindt het werk onveranderd leuk (figuur 4.4). Tien procent vindt het minder leuk geworden. En ongeveer eenderde vindt het werk dankzij het bovenschools management nog leuker geworden. Er is daarin een samenhang met de ervaren veranderingen die de komst van het bovenschools management teweeg heeft gebracht. Daar waar niets veranderde, is het aandeel dat het werk ook niet anders waardeert uiteraard groot. Voor schoolleiders die het werk leuker zijn gaan vinden, is het takenpakket vaak zowel inhoudelijk als qua belasting veranderd. Daarnaast is de mate van inspraak een sterk bepalende factor: een kwart van de schoolleiders die geen inspraak hebben gehad bij de totstandkoming van de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, vindt het werk minder leuk geworden, tegenover 7 procent van de schoolleiders die wel inspraak hadden.

Figuur 4.4 – Schoolleiding: is het werk met de komst van bovenschools management leuker of minder leuk geworden?



Schoolleiders lichten hun waardering toe.

Het werk is leuker geworden omdat “er hiervoor een bestuur was met als hobby vergaderen, maar dat eigenlijk niet wist waar het het over had. Nu een professioneel iemand en een bestuur op afstand”. En dat lasen we meer: “het is plezieriger aangestuurd te worden door/te overleggen met een professional dan door/met een groep zeer goedwillende (belanghebbende) ouders”. Ook de verzelfstandiging ten opzichte van de gemeente (in het geval van openbaar onderwijs) wordt op die manier gewaardeerd: “hiervoor vielen wij onder de gemeente. De betrokkenheid was sterk afhankelijk van de betreffende ambtenaar. Nu staan we voor een eigen organisatie. Het bovenschools management is ‘wij’, samen met ons directeuren. Lage drempel, veel inspraak, grote betrokkenheid”. Maar meest genoemd blijft de verschuiving (of afschuiving?) van taken: “alle dingen die je centraal kan aansturen en daarmee de school verlichten, maken het vak leuker”. Samen maakt bovendien sterk: “er is een nieuwe impuls gekomen voor onderwijskundige en financiële samenwerking. Als eenpitter kun je niet alles in onderwijsland volgen en zeker geen financiële risico’s nemen.”

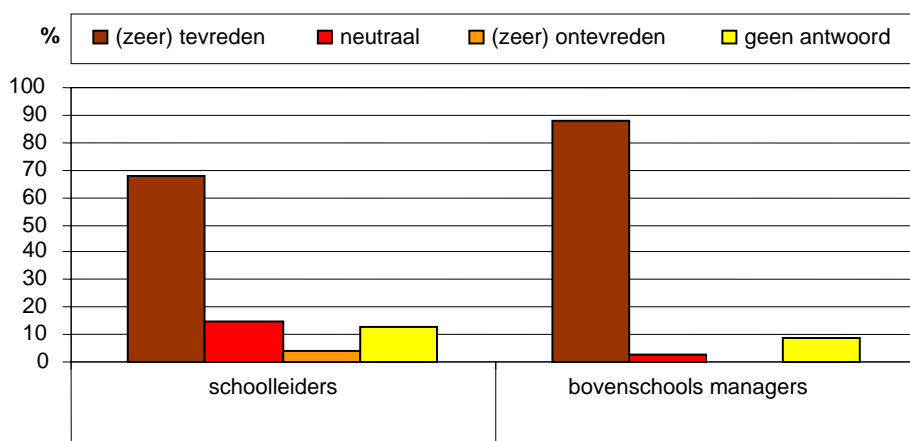
Als minder leuk wordt door schoolleiders ervaren de aantasting van de autonomie: “mijn motivatie lag in het eigen baas zijn. Je school leiden in plaats van vragen hoe deze geleid moet worden”. Ook storen schoolleiders zich aan de toegenomen verantwoordingsdruk: “er wordt meer dan voorheen gewerkt met getallen en cijfers; we dreigen bureaucratisch dicht te slibben” en “ik heb de indruk dat ik meer gecontroleerd word. Op zich niet erg, maar wel als dit gebeurt vanuit een duidelijke werkgever-werknemer verhouding. Een beetje te autoritair dus”. Bovendien, zo merkt een

directeur op: “was het voor ons niet nodig geweest. Onze samenwerking als vijf directeuren was eigenlijk al bovenschools”.

Tevredenheid met bestaan bovenschools management

We vroegen ook hoe tevreden schoolleiders en bovenschools managers zijn met de aanwezigheid van bovenschools management (figuur 4.5). Zowel bovenschools managers als schoolleiders zijn dik tevreden. Bovenschools managers nog meer dan schoolleiders (het betreft natuurlijk ook hun eigen werk...). Ontevredenheid zien we bij de bovenschools managers dan ook in z'n geheel niet, bij schoolleiders is 4 procent ontevreden. Ook de groep 'neutraal' is onder de schoolleiders beduidend hoger.

Figuur 4.5 – Tevredenheid over het feit dat er bovenschools management is



Bovenschools managers lichten hun tevredenheid toe: “ik heb prachtig werk! uitdagend, afwisselend!”, en: “er is een kapitein op het schip, geeft duidelijkheid en rust”. Met de invoering van bovenschools management is er een professionaliseringsslag gemaakt: “duidelijker en consistenter strategisch beleid”, “de professionele aanpak, de interne kritische houding naar de collegae en het leren van elkaar om het onderwijsconcept te blijven verbeteren, leiden naar een kwalitatiever resultaat” en “de voordelen van centralisatie en de voordelen van decentralisatie komen samen”. Er kan dankzij bovenschools management beter geanticipeerd worden op allerlei wettelijke ontwikkelingen: “het lumpsumgebeuren staat op de rails, was alleen niet gelukt, IPB idem”. Voor een groot schoolbestuur is het ontbreken van bovenschools management ondenkbaar: “een organisatie met een omzet van 10 miljoen euro kan niet op schoolniveau worden aangestuurd, daarvoor zijn er teveel bovenschoolse belangen die bovenschools ook geregeld moeten worden”. Maar men is ook waakzaam: “boven-

schools management staat of valt met de kwaliteit ervan. Bij slechte kwaliteit heeft het geen enkele meerwaarde” en “de dubbele pet van een bestuursdirecteur (direct leidinggevende en bestuurder) blijft een lastige”.

Waardering – salarisinschaling reëel?

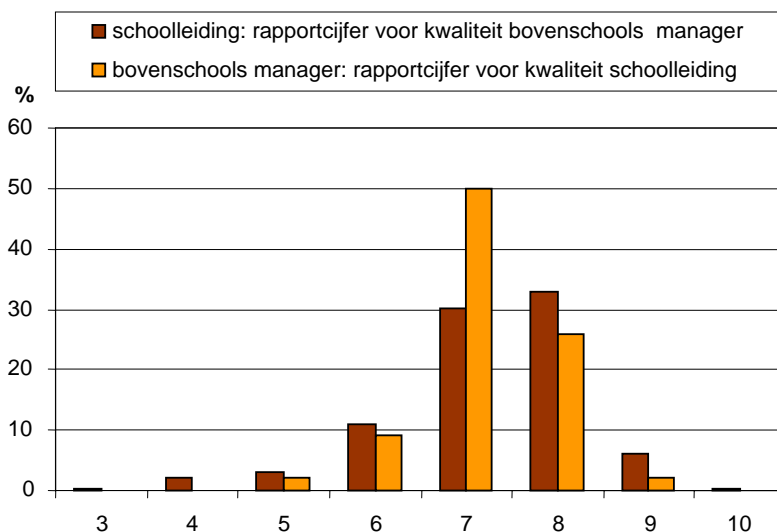
We vroegen de schoolleiders in welke schaal de bovenschools managers uitbetaald krijgen. Maar liefst 45 procent weet er geen antwoord op te geven. Van de overige 55 procent weet de meerderheid dat de bovenschools manager in schaal 12, 13 of 14 uitbetaald krijgt, eentje vermoedt schaal 10 en vijf schooldirecteuren geven aan dat hun bovenschools manager in schaal 17 uitbetaald krijgt (niet in tabel). We vroegen ook in hoeverre ze die inschaling te hoog, te laag of reëel vonden. Zo’n 13 procent vindt de inschaling te hoog, 10 procent juist te laag, maar het overgrote deel (77%) vindt de inschaling van hun leidinggevende ok. Daarbij is geen eenduidige link te leggen met de inschaling in een bepaalde schaal.

Ook bovenschools managers zelf vroegen we hoe ze hun salarisinschaling in vergelijking met die van de schoolleiding waardeerden. De helft geeft aan die verhouding prima te vinden, 35 procent vindt de eigen inschaling te laag, 5 procent zelfs veel te laag.

Rapportcijfer

Schoolleiders en bovenschools manager zijn ook gevraagd hun waardering uit te drukken in een rapportcijfer voor de kwaliteit van elkaar (figuur 4.6).

Figuur 4.6 – Rapportcijfer kwaliteit schoolleiding en bovenschools management



De verdeling laat zien: schoolleiders geven vaker een 7, 8, 9 of zelfs een 10 voor de bovenschools manager dan omgekeerd. Aan de andere kant worden door de schoolleiders ook een 3 of 4 uitgedeeld, terwijl bovenschools managers niet lager dan een 5 voor hun schoolleiding geven. We zien dan ook, wanneer we naar het gemiddelde kijken, uiteindelijk een praktisch gelijke waardering. Schoolleiders geven gemiddeld een 7,3 voor de kwaliteit van het bovenschools management (in 2003: 7,6). Bovenschools managers geven gemiddeld een 7,2 voor de kwaliteit van de schoolleiders.

Tabel 4.3– Rapportcijfer voor bovenschools management in vergelijking

	gemiddeld rapportcijfer		
taakverdeling (volstrekt) onduidelijk	6,2	7,5	taakverdeling (volstrekt) duidelijk
verantwoordelijkheidsverdeling (volstrekt) onduidelijk	6,2	7,5	verantwoordelijkheidsverdeling (volstrekt) duidelijk
geen inspraak in de totstandkoming van de taakverdeling	6,7	7,5	wel inspraak in de totstandkoming van de taakverdeling
afspraken niet vastgelegd in managementstatuut	6,1	7,4	afspraken wel vastgelegd in managementstatuut
afspraken wel vastgelegd, maar praktijk toch anders	5,7	7,6	afspraken wel vastgelegd en overeenkomend met praktijk
takenpakket zowel inhoudelijk als qua belasting onveranderd	6,8	7,4	takenpakket zowel inhoudelijk als qua belasting veranderd
directieberaad weinig invloed	4,8	7,5	directieberaad veel invloed
verantwoording niet formeel vastgelegd	6,8	7,4	verantwoording wel formeel vastgelegd

In tabel 4.3 hierboven hebben we de rapportcijfers van schoolleiders voor bovenschools management vergeleken naar een aantal kenmerken betreffende de taakverdeling. De cijfers spreken voor zich. Schoolleiders waarderen het bovenschools management beduidend positiever wanneer de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling duidelijk is, wanneer ze zelf ook inspraak hadden in de totstandkoming ervan, wanneer de verdeling is vastgelegd in een managementstatuut en de praktijk ook overeenkomt met de gemaakte afspraken erover. Ook zijn schoolleiders positiever wanneer hun takenpakket zowel inhoudelijk als qua belasting is veranderd, ze van mening zijn dat het directieberaad veel invloed heeft en wanneer de wijze van verantwoording formeel is vastgelegd. Wanneer we alle kenmerken samen nemen, blijkt de ondervonden invloed van het directieberaad het sterkst bepalend voor de waardering van het bovenschools management.

4.5 Verbeterkansen

Competenties

Desgevraagd geeft 28 procent van de schoolleiders aan bepaalde competenties te missen bij het bovenschools management. Veel van de genoemde verbeterkansen zijn op het terrein van de persoonlijke houding van de bovenschools manager. De bovenschools manager zou wat informeler kunnen zijn in de omgang, terwijl hij volgens anderen juist afstand moet bewaren. Een aantal schoolleiders mist bij hun bovenschools manager leiderschapskwaliteiten: “daadkracht, visie en enthousiasme”, “besluitvaardigheid”, “delegeren, vertrouwen geven” en tegelijk “speelsheid, plezier, doortastendheid”. Een aantal schoolleiders geeft aan de onderwijsachtergrond bij hun bovenschools manager te missen: “inlevingsvermogen in schoolwereld en met de directeur die een school moet runnen – nu een ‘te-ver-van-mijn-bed-show’!”.

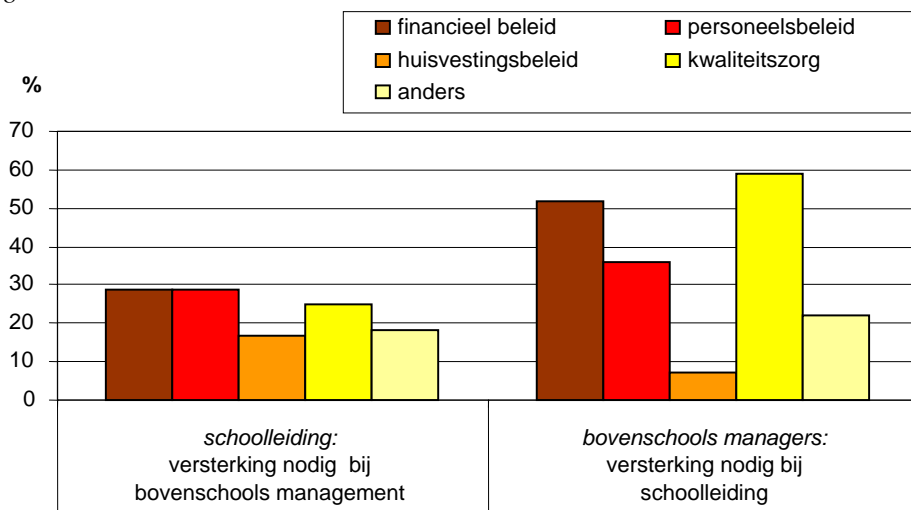
Bijna driekwart van de bovenschools managers mist bepaalde competenties bij de schoolleiding (een veel hoger percentage dan we hiervoor zagen!). Voor een belangrijk deel hebben die te maken met de rolverandering van de schoolleiders, zoals die hier in het rapport beschreven is. Volgens bovenschools managers ontbreekt het bij schoolleiders dan aan “ondernemerschap”, competenties om “te participeren in processen van collectief leren”, “strategisch en planmatig werken/denken”, “beleidsmatig werken”, “bovenschools denken”, en/of “financieel management” (vaak genoemd!). Ook geven bovenschools managers aan meer basale leiderschapskwaliteiten bij de schooldirecteuren te missen: “daadkracht”, “coachende kwaliteiten”, “geven en ontvangen van kritiek”, “duidelijkheid” en “werken vanuit een visie”.

Versterking van beleidsterreinen

Specifiek gevraagd naar beleidsterreinen waarop versterking gewenst is, geeft telkens ongeveer een kwart tot eenderde van de schoolleiders te kennen dat het bovenschools management versterking kan gebruiken op het terrein van financieel beleid, personeelsbeleid en kwaliteitszorg. Iets meer dan 15 procent geeft aan dat (ook) huisvestingsbeleid verder ondersteund zou moeten worden (figuur 4.7).

Bovenschools managers missen duidelijk meer competenties bij de schoolleiders. Bijna tweederde zou meer aandacht bij de schoolleiders willen voor kwaliteitszorg. Iets meer dan de helft wenst versterking op financieel beleid, bijna 40 procent op gebied van personeelsbeleid. Voor huisvestingsbeleid wordt door een klein deel versterking gewenst.

Figuur 4.7 – Beleidsterreinen waarop binnen het bovenschools management versterking gewenst is



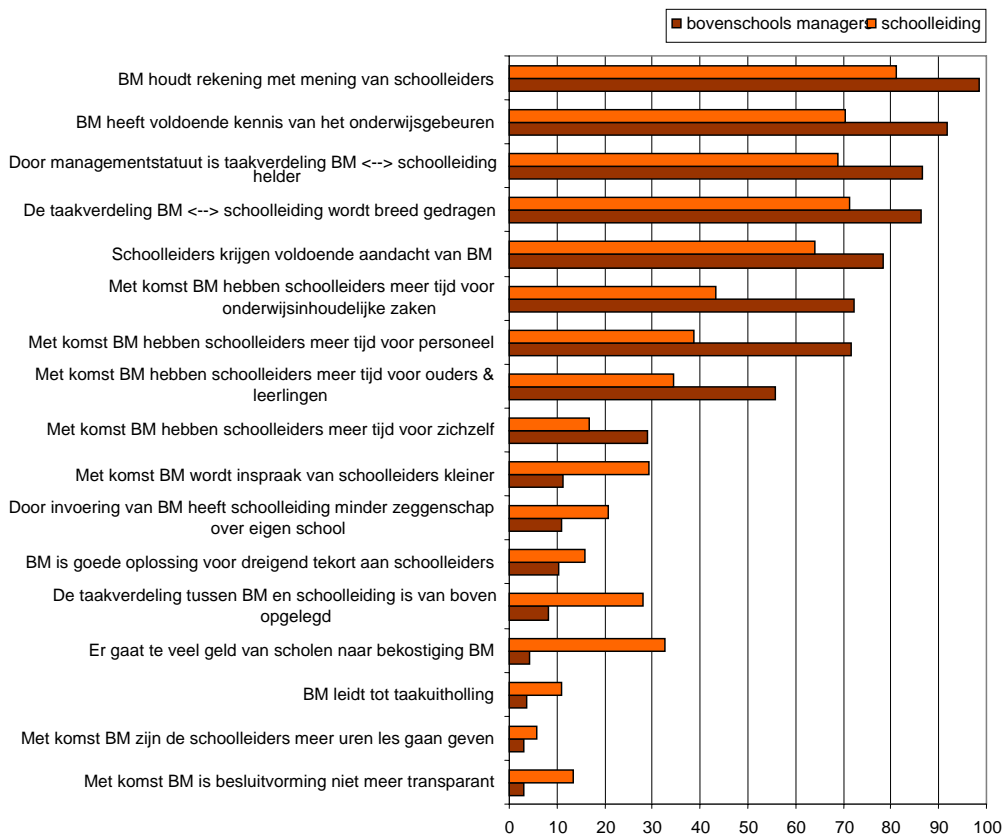
NB. meer antwoorden mogelijk, percentages tellen niet op tot 100 procent

Schoolleiders en bovenschools managers gaven aan ook nog op andere gebieden versterking te wensen. Zo noemen schoolleiders in dat verband voor het bovenschools management: de brede school, ict, leerlingzorg, onderwijsinhoudelijk terrein. Bovenschools managers geven als andere beleidsterreinen waarop bij de schoolleiding versterking wenselijk is: algemeen beleidsmatig, onderwijsinnovatie, PR en marketing.

4.6 Stellingen

In deze laatste paragraaf van het hoofdstuk de reactie van bovenschools managers en schoolleiders op stellingen ten aanzien van bovenschools management (figuur 4.8).

Figuur 4.8 – Stellingen ten aanzien van bovenschools management, percentage (zeer mee eens)



De meeste schoolleiders en (in nog groter getale) bovenschools managers zijn het er mee eens: bovenschools management houdt rekening met de mening van schoolleiders. Ook vindt men dat bovenschools managers voldoende kennis hebben van het onderwijsgebeuren. Door het managementstatuut is de taakverdeling tussen bovenschools management en schoolleiding helder en men vindt de taakverdeling ook breed gedragen. Ongeveer driekwart van de bovenschools managers en ongeveer tweederde van de schoolleiders vindt dat schoolleiders voldoende aandacht van het bovenschools management krijgen.

Maar dan tekent zich een verschil af. Meer dan 70 procent van de bovenschools managers meent dat schoolleiders dankzij de invoering van bovenschools management meer tijd hebben gekregen voor onderwijsinhoudelijke zaken en personeel. Iets dat

slechts iets meer dan 40 procent van de schoolleiders kan onderschrijven. Datzelfde geldt voor de extra tijd die zou zijn vrijgekomen voor ouders en leerlingen.

Zowel schoolleiders als bovenschools managers zijn het er niet mee eens dat schoolleiders met de komst van bovenschools management meer tijd voor zichzelf zouden hebben gekregen. Beide zijn het ook even weinig eens (10-20%) met de stellingen dat schoolleiders door de invoering van bovenschools management minder zeggenschap zouden hebben over de eigen school of dat bovenschools management een goede oplossing zou zijn voor het dreigend tekort aan schoolleiders. Het minst eens zijn beide groepen het met de stellingen dat bovenschools management tot taakutholling zou leiden, dat met de komst van bovenschools management de besluitvorming niet meer transparant is en dat door de komst ervan schoolleiders meer uren les zijn gaan geven.

Dan blijft er nog een aantal stellingen over waar we wederom een discrepantie zien tussen schoolleiding en bovenschools management. Zo is bijna eenderde van de schoolleiders het eens met de stelling dat met de komst van bovenschools management de inspraak van schoolleiding kleiner is geworden, de taakverdeling tussen bovenschools management en schoolleiding van bovenaf is opgelegd en dat er te veel geld van scholen naar de bekostiging van bovenschools management gaat. Slechts een klein deel van de bovenschools managers (rond de 10% of minder), onderschrijft dit.

5 Samenvatting en conclusies

5.1 Samenvatting

Met de komst van lumpsumfinanciering zijn besturen per 1 augustus 2006 verplicht een managementstatuut te hebben. Daarin moet precies in beeld zijn gebracht hoe taken en bevoegdheden binnen de gehele besturingskolom verdeeld zijn. In dit onderzoek hebben we gekeken naar de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling in het primair onderwijs tussen bovenschools managers enerzijds en schoolleiders anderzijds. Het onderzoek is rond de zomer van 2006 uitgevoerd. Middels een webenquête hebben we alle besturen voor primair onderwijs met vier scholen of meer bevestigd en (een deel van de) schoolleiders binnen deze besturen. In totaal vulden 237 bovenschools managers de vragenlijst in en 641 schoolleiders. De respons ligt daarmee op respectievelijk 40 en 28 procent en is representatief voor de hele populatie (= besturen met 4⁺ scholen).

Organisatie bovenschools management

In zo'n 90 procent van de besturen met vier scholen of meer is een bovenschools manager in dienst. Dat percentage neemt toe naarmate besturen meer scholen onder zich hebben. Vrijwel alle besturen met meer dan 7 scholen hebben een bovenschools manager en de invoering van het bovenschools management als zodanig is sinds 2006 zo goed als voltooid.

Een meerderheid van de besturen heeft zich georganiseerd als een zogenaamd 'bestuur op hoofdlijnen', waarbij het bestuur de kaders aangeeft waarbinnen de managers de vrijheid hebben om beleid te maken. Zo'n 20 procent omschrijft zich als toezichthoudend bestuur, 10 procent volgt het raad-van-toezichtmodel, 5 procent beschrijft zich als beleidsvormend bestuur en slechts 2 procent als uitvoerend bestuur. In de meerderheid van de besturen wordt niet gewerkt met clusterdirecteuren, vanwege het kostenaspect en het hechten aan niet te veel managementlagen.

Verdeling van taken en verantwoordelijkheden

De taak- en verantwoordelijkheidsverdeling is kort gezegd uiteen te leggen in meer schoolspecifieke taken die bij de schoolleider liggen (werving en selectie schoolpersoneel, onderwijsinhoudelijk beleid, aanschaf leermiddelen e.d.) en zaken die efficiënter georganiseerd kunnen worden als ze bovenschools opgepakt worden (risicomangement, personeelsadministratie, salarisadministratie, huisvesting, vertegenwoordiging naar buiten e.d.). Een aantal taken wordt nog niet eenduidig door één

partij uitgevoerd (meerjarenplanning, wsns samenwerkingsverbanden, ict-systeem-beheer, formatieplan). Er zijn eigenlijk weinig taken meer die uitsluitend bij het bestuur gedefinieerd liggen, hooguit nog in kleine mate fusiebesprekingen en het benoemen, schorsen en ontslaan van schooldirectie, maar ook die taken komen meer en meer (gedeeltelijk) bij het bovenschools management te liggen.

Verandering

De invoering van bovenschools management heeft zowel inhoudelijk als qua belasting verandering gebracht in het takenpakket van de schoolleider. De grootste inhoudelijke verandering is het feit dat er meer beheerstaken bovenschools zijn geregeld, waardoor schooldirecteuren zich meer kunnen richten op onderwijsinhoudelijk management.

Kijken we naar verandering in de belasting dan zien we puur qua aantal directietaakuren geen wezenlijke verandering. Wel vindt ook hier een verschuiving plaats. Een schooldirecteur vat het als volgt samen: “zwaarder geworden door de vele planlast en overleg op bovenschools niveau, lichter geworden door de toename van solidariteit”.

Inspraak

Ongeveer tweederde van de schoolleiders geeft aan inspraak te hebben gehad bij de totstandkoming van de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Bovenschools managers gaven inzicht in het hele traject van totstandkoming. In grote lijnen is het zo gegaan dat bovenschools management en schooldirectie de verdeling hebben opgesteld, de GMR ermee heeft ingestemd en het bestuur heeft vastgesteld.

Een ruime meerderheid van zowel de schoolleiders als de bovenschools managers heeft de indruk dat de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling breed gedragen wordt.

Draagvlak

Het draagvlak voor de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling is relatief groot (zie ook volgend punt). Tweederde van zowel de schoolleiders als de bovenschools managers zou er niets in willen veranderen. Een kwart zou graag dingen anders zien: er is een aantal telkens terugkomende spanningsvelden: autonomie van de schoolleider versus bundelen op bovenschools niveau. De ene schoolleider wil dat alle beleidsbeslissingen in overleg worden genomen, een andere pleit voor een meer besluitvaardiger bovenschools management.

Waardering

Schoolleiders geven het bovenschools management gemiddeld een ruime voldoende: een 7,3! Bijna 70 procent van de schoolleiders is tevreden met het feit dat er bovenschools management is. We zien het draagvlak ook terug in de waardering van het salaris van de bovenschools manager. Het overgrote deel van de schoolleiders vindt (voor zover zij daarvan op de hoogte zijn) de inschaling van hun leidinggevende ok.

De helft van de bovenschools managers vinden hun salarisinschaling in vergelijking met die van de schoolleiding zelf ook prima, 35 procent vindt de eigen inschaling te laag, 5 procent zelfs veel te laag.

Ook bovenschools managers zijn tevreden over hun schoolleiders: zij krijgen eveneens een ruime voldoende: een 7,2. Bijna driekwart van de bovenschools managers mist echter wel bepaalde competenties bij de schoolleiding: ondernemerschap, competenties om te participeren in processen van collectief leren, strategisch/planmatig/beleidsmatig werken en denken, bovenschools denken, en/of financieel management. De schoolleider is (nog) geen manager...

Is het nou leuker geworden?

Eenderde van de schoolleiders vindt het eigen werk met de komst van bovenschools management leuker geworden (ter vergelijking: 10% vindt het minder leuk, 40% vindt het onveranderd leuk). Leuker door de samenwerking en uitwisseling met collega's en de verplaatsing van een aantal (beheers)taken naar de bovenschools manager. Minder leuk is de gegroeide verantwoordingsdruk en de afgenomen autonomie.

Opmerkelijk: meer dan 70 procent van de bovenschools managers meent dat schoolleiders dankzij de invoering van bovenschools management meer tijd hebben gekregen voor onderwijsinhoudelijke zaken en personeel. Iets dat slechts iets meer dan 40 procent van de schoolleiders kan onderschrijven.

Overleg

Vrijwel iedereen overlegt via een directieberaad dat in doorsnee één keer per maand samenkomt. De invloed van het directieberaad is in de ogen van zowel schoolleiders als bovenschools managers groot. Ongeveer eenvijfde zou wel wat dingen willen veranderen in de wijze van overleg: meer structuur, duidelijke werkafspraken, variatie in werkvorm en locatie, en het mag wat slagvaardiger.

Verantwoording

Bijna tweederde van de schoolleiders en bovenschools managers geeft aan dat er formele afspraken zijn gemaakt over de wijze van verantwoording: managementrapportages, jaarverslagen, leveren van kerncijfers. Daarnaast wordt er informeel verantwoording afgelegd tijdens overleg of via ad hoc aanleveren van stukken.

5.2 Conclusie

We kunnen concluderen dat de schoolleiding zeker niet ongelukkig is met het bovenschools management. De taak- en verantwoordelijkheidsverdeling is voor de meeste schooldirecteuren duidelijk, voor een flink deel ook vastgelegd in een managementstatuut. Wanneer we de rapportcijfers nader bekijken, krijgen we handvatten aange-

reikt voor 'de tevreden schoolleider'. Het meest belangrijk blijkt dat schoolleiders gehoord moeten worden: wetende dat ze invloed hebben in het directiebestuur, bepaalt in hoge mate de tevredenheid met het bovenschools management. Dat geldt ook voor het maken en nakomen van duidelijke afspraken aangaande taakverdeling. Het vastleggen van afspraken in een managementstatuut speelt daarbij een belangrijke rol.

Ook omgekeerd is er verbetering gewenst: driekwart van de bovenschools managers mist bepaalde competenties bij hun schoolleiders, met name op het gebied van ondernemerschap, planmatig werken en financieel management. Maar over het geheel genomen, zijn bovenschools managers bepaald niet ontevreden over hun schooldirecties, gemiddeld krijgen ze een dikke zeven.

Eigenlijk kunnen we concluderen: bovenschools management - het gaat goed maar het kan *nog* beter!

Bijlage - Respons

Tabel B1.1 – Bestuursgrootte (aantal scholen) – populatie en responsgroep

	schoolleiding		bestuur	
	populatie	responsgroep	populatie	responsgroep
gemiddeld	12,8	12,7	11,5	11,6
<i>in categorieën:</i>				
4 t/m 6	25,8%	27,5%	28,8%	24,2%
7 t/m 10	24,5%	22,9%	27,7%	28,0%
11 t/m 15	22,5%	24,3%	23,6%	26,7%
16 t/m 20	11,3%	11,1%	9,9%	11,4%
21 of meer	15,9%	14,2%	9,9%	9,7%
totaal (n=100%)	2.310	641	563	236

NB. Gevonden verschillen zijn niet significant.

Tabel B1.2 – Schoolgrootte (aantal leerlingen) – populatie en responsgroep

	schoolleiding	
	populatie	responsgroep
gemiddeld	229,0	228,3
<i>in categorieën:</i>		
150 of minder	32,1%	34,2%
151 t/m 250	31,8%	30,9%
251 t/m 400	24,6%	23,2%
400 of meer	11,6%	11,7%
totaal (n=100%)	2.310	641

NB. Gevonden verschillen zijn niet significant.

Tabel B1.3 – Denominatie – populatie en responsgroep

	schoolleiding		bestuur	
	populatie %	responsgroep %	populatie %	responsgroep %
openbaar	32,9	33,1	32,9	32,6
rk	26,1	27,6	25,8	24,2
pc	27,7	25,7	28,4	28,4
alg bijzonder	3,1	2,0	3,2	2,5
overig bijzonder	10,1	11,5	9,8	12,3
<i>totaal (n=100%)</i>	<i>2.310</i>	<i>641</i>	<i>563</i>	<i>236</i>

NB. Gevonden verschillen zijn niet significant.

Tabel B1.4 – Regio – populatie en responsgroep

	schoolleiding		bestuur	
	populatie %	responsgroep %	populatie %	responsgroep %
Noord	16,7	15,4	17,1	17,6
Oost	23,8	26,1	23,7	25,3
West	40,8	37,6	41,5	40,8
Zuid	18,7	20,9	17,6	16,3
<i>totaal (n=100%)</i>	<i>2.310</i>	<i>641</i>	<i>563</i>	<i>236</i>

NB. Gevonden verschillen zijn niet significant.