

Vlaams
Parlement

ingediend op **37-A** (2019) – Nr. 1
31 juli 2019 (2019)

Verslag

van het Rekenhof

over schoolbesturen
in het leerplichtonderwijs



Schoolbesturen in het leerplichtonderwijs



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, juli 2019



Rekenhof

Schoolbesturen in het leerplichtonderwijs



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 23 juli 2019
Vlaams Parlement, 37-A (2019) – Nr. 1

Lijst met afkortingen en begrippen	7
Samenvatting	9
Hoofdstuk 1	
Inleiding	17
1.1 Onderzoeksdomein	17
1.2 Onderzoeksvragen	20
1.3 Onderzoeksmethodiek	20
1.3.1 Survey bij steekproef van schoolbesturen	20
1.3.2 Kwaliteitsaspecten van het verstrekte onderwijs	22
Hoofdstuk 2	
Kenmerken van de schoolbesturen	23
2.1 Individuele kenmerken	23
2.1.1 Aantal en diversiteit	23
2.1.2 Gemiddelde leeftijd en aantal jaren ervaring in bestuur	26
2.1.3 Aanwezige expertise in het bestuur	26
2.2 Werking van het bestuur	28
2.2.1 Vergaderfrequentie	28
2.2.2 Wijze van besluitvorming	28
2.2.3 Aanwezigheid directeur op de bestuursvergadering	29
2.3 Deelconclusie	30
Hoofdstuk 3	
Beleidsvoering door de schoolbesturen	31
3.1 Samenwerking raad van bestuur en directeur	31
3.2 Beslissingsgraad van schoolbesturen in de verschillende beleidsdomeinen	33
3.3 Taakopvatting schoolbestuur	35
3.4 Deelconclusie	39
Hoofdstuk 4	
Verband tussen beleidsvoering en kwaliteitsaspecten	41
4.1 Indicatoren voor kwaliteitsaspecten	41
4.2 Kwaliteitsaspecten van het verstrekte onderwijs	42
4.3 Verband tussen beleidsvoering en kwaliteitsaspecten	43
4.4 Deelconclusie	47
Hoofdstuk 5	
Algemene conclusies	49

Hoofdstuk 6	
Aanbevelingen	51
Hoofdstuk 7	
Reactie van de minister	53
Bijlage 1	
Methodologie	57
Bijlage 2	
Antwoord van de Vlaamse minister van Onderwijs	61

LIJST MET AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

Eenpitter	Inrichtende macht met één school
GO	Gemeenschapsonderwijs
OVSG	Onderwijssecretariaat van de Steden en Gemeenten
POV	Provinciaal onderwijs Vlaanderen
OGO	Officieel gesubsidieerd onderwijs
OKI	Onderwijskansarmoede-indicator
QCA	<i>Qualitative comparative analysis</i> (kwalitatieve vergelijkende analyse)
VGO	Vrij gesubsidieerd onderwijs
VTE	Voltijds equivalent

Door de vrijheid van onderwijs kunnen schoolbesturen (inrichtende machten) in Vlaanderen zeer diverse vormen aannemen. Het Rekenhof heeft onderzocht wat de kenmerken van de schoolbesturen zijn inzake samenstelling en werking, hoe ze beleid voeren en in welke mate er een verband is tussen de beleidsvoering en bepaalde kwaliteitsaspecten van het onderwijs. Het betrof alle onderwijsnetten in zijn steekproef, maar bij algemene uitspraken over schoolbesturen dient ermee rekening gehouden te worden dat de antwoorden van maar één voorzitter van het GO zijn opgenomen (samen met de antwoorden van 15 directeurs) en dat het Rekenhof de individuele kenmerken van de bestuursleden van het OGO niet heeft bevraagd.

Individuele kenmerken

Een raad van bestuur (VGO en GO) telt gemiddeld 8 leden. 44,4% van de bestuursleden heeft bestuurservaring, 35,5% van de leden heeft onderwijservaring en 32% van de bestuursleden is vrouwelijk. 11% van de besturen telt geen enkel bestuurslid met onderwijservaring.

Vanwege hun eindverantwoordelijkheid voor de scholen, hun controle- en verantwoordingsfunctie, is de aanwezigheid van expertise in de schoolbesturen onontbeerlijk. Het Rekenhof vroeg aan de voorzitters van de schoolbesturen (VGO en GO) voor 9 beleidsdomeinen te beoordelen of in hun bestuur voldoende expertise aanwezig is. De 3 beleidsdomeinen waar het vaakst expertise ontbreekt, zijn het zorg- en GOK-beleid (31%), het pedagogisch beleid (21,2%) en het participatiebeleid (19,3%). De beleidsdomeinen kwaliteitsbeleid en personeelsbeleid volgen met 18,1% en 12,9%. In het beleidsdomein strategisch beleid rapporteerden eenpitters (schoolbesturen met 1 school) in vergelijking met grotere besturen vaker een onvoldoende aanwezige expertise. Geen enkel groot bestuur (met meer dan 6 scholen) maakte voor dat domein gewag van onvoldoende expertise.

Werking van het bestuur

Wat betreft de werking van de schoolbesturen (VGO, GO en OGO), bleek uit het onderzoek dat de raden van bestuur minstens 3 keer per schooljaar vergaderen en bijna drie vierde neemt alleen beslissingen bij consensus. Op de vergaderingen van het college van burgemeester en schepenen, de deputatie en de raden van bestuur van het GO zijn de directeurs in principe nooit aanwezig. Binnen het VGO zijn de directeurs vaak aanwezig op de bestuursvergaderingen, vooral bij kleine en middelgrote besturen.

Beleidsvoering

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt hoe belangrijk een goede samenwerking tussen schoolbestuur en directeur is voor de goede werking van de scholen. Over het algemeen schatten zowel de voorzitters als de directeurs die samenwerking vrij positief in, maar de directeurs gaven wel lagere scores. 5 tot 17% van de directeurs had een negatief oordeel omdat ze te weinig betrokken worden bij de beslissingen van de raad van bestuur. De mate van samenwerking is het grootst bij eenpitters, maar neemt af bij grotere besturen.

De beslissingsgraad van de besturen verschilt in grote mate tussen de beleidsdomeinen. Bijna alle besturen nemen systematisch de beslissingen over het financieel en materieel beleid. Een ruime meerderheid beslist ook over het strategisch beleid en het personeelsbeleid. Slechts de helft van de besturen beslist systematisch over het participatiebeleid en kwaliteitsbeleid. De beleids-

domeinen waarin schoolbesturen het minst beslissen, zijn het pedagogisch beleid en het zorg- en GOK-beleid.

Qua taakopvatting is er een onderscheid tussen beleidsbepalende besturen (bestuur neemt initiatief), toezichthoudende besturen (school neemt initiatief en moet zich verantwoorden bij bestuur) en bekrachtigende besturen (school neemt initiatief, bestuur neemt alleen kennis en keurt goed). Een meerderheid van de besturen bepaalt zelf het strategisch beleid, het financieel en materieel beleid, en de externe relaties. In de andere beleidsdomeinen is dat voor minder dan een derde van de besturen het geval: personeelsbeleid (32,9%), participatiebeleid (30,9%), identiteitsbeleid (27,7%) en kwaliteitsbeleid (26,8%). Vooral bij het pedagogisch beleid (16%) en zorg- en GOK-beleid (10,8%) hebben ze eerder een toezichthoudende of bekrachtigende rol, terwijl voor andere beleidsdomeinen minder dan een kwart van de besturen louter bekrachtigend optreedt. Op het strategisch beleid na voeren de meeste beleidsbepalende besturen de initiatieven niet zelf uit, maar delegeren die.

De perceptie van de voorzitters en de directeurs over de taakopvatting van de besturen verschilt in vrij grote mate. In het algemeen beschouwen voorzitters het bestuur vaker als beleidsbepalend, terwijl de directeurs het bestuur voornamelijk als toezichthoudend of bekrachtigend beschouwen, met uitzondering van het strategisch beleid en het financieel en materieel beleid.

Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat bij besturen die sterker de kwaliteit van scholen bewaken en stimuleren, de directeurs beter functioneren, wat indirect ook de kwaliteit van het onderwijs verhoogt. Toch beschouwen 12,2% van de voorzitters en 54,7% van de directeurs het bestuur als louter bekrachtigend voor het kwaliteitsbeleid. Met uitzondering van het strategisch beleid en de externe relaties heeft het Rekenhof geen relatie gevonden tussen de grootte van het bestuur (aantal scholen dat eronder ressorteert) en de waargenomen taakopvatting.

Verband tussen beleidsvoering en onderwijskwaliteit

Het Rekenhof ging na of de beleidsvoering van de schoolbesturen de kwaliteit van het onderwijs beïnvloedt. Uit de analyses bleek dat een goede samenwerking tussen de directeur en het bestuur samenhangt met een betere opvolging van de leerlingen en een hogere kwaliteit in het zorg- en GOK-beleid, het participatiebeleid en het beleid rond Brede School (bijvoorbeeld samenwerking met externe partners voor cultuur en sport). Daarnaast bleek de mate waarin schoolbesturen zelf de beslissingen nemen in plaats van ze systematisch te delegeren, een gunstige invloed te hebben op de kwaliteit van het participatiebeleid.

Binnen specifieke populaties of contexten zijn nog andere verbanden mogelijk. Het Rekenhof selecteerde lagere scholen in het VGO om het effect te onderzoeken van bepaalde combinaties van aspecten van de beleidsvoering op de leerprestaties. Bij de onderzochte scholen met weinig kansarme leerlingen bleek een goede samenwerking tussen directeur en bestuur gecombineerd met een bestuur dat systematisch beslissingen neemt inzake kwaliteitsbeleid, pedagogisch beleid en zorg- en GOK-beleid, samen te hangen met bovengemiddelde leerresultaten. Bij scholen met veel kansarme leerlingen werden ook bovengemiddelde leerprestaties bij 2 soortgelijke combinaties vastgesteld, namelijk bij scholen waarvan een goede samenwerking wordt gecombineerd met een bestuur dat systematisch beslissingen neemt op het vlak van zorg- en GOK-beleid of met een niet louter bekrachtigend bestuur in het pedagogisch beleid.

Reactie van de minister

De minister bevestigde het belang van voldoende expertise binnen schoolbesturen en het belang van samenwerking tussen het schoolbestuur en de directie, maar wees erop dat ook de ondersteuning die een school krijgt van haar schoolbestuur, belangrijk is. Overleg met alle stakeholders en eventueel aanvullend onderzoek kunnen zeker bijdragen tot cruciale stappen richting meer good governance in het onderwijs.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

De grondwettelijke vrijheid van onderwijs impliceert dat elke persoon, zowel een natuurlijke als een rechtspersoon, het recht heeft om onderwijs te organiseren. De oprichters van een school worden de inrichtende machten of schoolbesturen genoemd.

- Het decreet basisonderwijs en de codex secundair onderwijs definiëren het begrip schoolbestuur als volgt: *De inrichtende macht zoals bedoeld in artikel 24, §4, van de Grondwet, dit is de rechtspersoon of natuurlijke persoon die verantwoordelijk is voor één of meer scholen.* Het bestuur draagt de juridische eindverantwoordelijkheid voor zijn school/scholen.
- De website van het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming geeft de volgende definitie: *Een schoolbestuur kan je vergelijken met een raad van bestuur in een bedrijf: het is verantwoordelijk voor het goed functioneren van een of meerdere scholen¹.*

Het bestuur is ook de eindverantwoordelijke voor de kwaliteit van het verstrekte onderwijs². In de conceptnota van 27 mei 2016 over bestuurlijke optimalisatie (cf. infra) stelde de minister: *Schoolbesturen verdienen meer vertrouwen en ruimte om hun eigen schoolbeleid te voeren. Ik responsabiliseer hen hierin en verwacht een sterk beleid dat inspeelt op de gerealiseerde uitkomsten.*

Door de vrijheid van onderwijs kunnen schoolbesturen in Vlaanderen zeer diverse vormen aannemen, zowel qua organisatiestructuur als juridische vorm. Ze kunnen ook verschillen inzake het onderwijsniveau waarin het bestuur hoofdzakelijk actief is, het leerlingenaantal dat ze bedienen en de geografische spreiding van hun scholen.

De inrichtende machten van het gemeenschapsonderwijs³ (GO) zijn de scholengroepen⁴ en de Raad van het Gemeenschapsonderwijs⁵. De meeste bestuursbevoegdheden situeren zich op het niveau van de scholengroepen, met elk een algemene vergadering en een raad van bestuur. De Raad van het Gemeenschapsonderwijs en de afgevaardigd bestuurder besturen het centrale niveau. De scholen van het GO worden ondersteund en begeleid door de administratieve diensten van de scholengroep op het vlak van infrastructuur, financiën, veiligheid en personeel. Scholen en scholengroepen van het GO kunnen ook een beroep doen op de centrale administratieve diensten van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs voor administratieve en pedagogische dienstverlening.

¹ <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/je-school-of-centrum-directie-en-bestuur>.

² Artikel 4 van het decreet betreffende de kwaliteit van het onderwijs van 8 mei 2009 bepaalt dat elke onderwijsinstelling ervoor verantwoordelijk is kwaliteitsonderwijs te verstrekken.

³ De samenstelling, werking en bevoegdheden van de bestuursorganen van het GO zijn geregeld in het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs.

⁴ De 26 scholengroepen groeperen scholen uit een bepaalde regio, zowel basis- als secundaire scholen.

⁵ Artikel 4, §1, van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs.

In het gemeentelijk onderwijs bestaat het schoolbestuur uit de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen, met de schepenen van onderwijs als de centrale bestuurder. Het provinciaal onderwijs is vergelijkbaar georganiseerd als het gemeentelijk onderwijs. Daar bestaat het schoolbestuur uit de provincieraad en de bestendige deputatie, met de bestendig gedeputeerde bevoegd voor onderwijs als de centrale bestuurder. Het gemeentelijk en het provinciaal onderwijs vormen samen het officieel gesubsidieerd onderwijs (OGO). Sommige gemeenten en provincies hebben hun onderwijsbevoegdheden overgedragen aan verzelfstandigde agentschappen⁶. Het provinciaal onderwijs organiseert hoofdzakelijk secundair onderwijs. Directeurs van provinciescholen en gemeentescholen kunnen rekenen op een uitgebreide ondersteuning van de provinciale of gemeentelijke administratieve diensten voor hun personeelsbeheer, financieel en materieel beheer en voor juridisch advies. Provinciebesturen en grote gemeenten hebben vaak een aparte dienst onderwijs.

Binnen het vrij gesubsidieerd onderwijs⁷ (VGO) vormt het katholiek onderwijs de grootste groep. Het is goed voor 64% van alle leerlingen in het basisonderwijs en secundair onderwijs⁸. Het Katholiek Onderwijs Vlaanderen vertegenwoordigt vzw's die een diocesane of congregatieve achtergrond hebben. Het aantal besturen in het katholiek onderwijs is vrij hoog. Daarnaast zijn 48 schoolbesturen aangesloten bij het Overleg Kleine Onderwijsverstrekkers (OKO): dat is het samenwerkingsverband van 4 kleinere onderwijskoepels⁹ van het VGO. Sommige scholen van het VGO zijn niet aangesloten bij een koepel.

Schoolbesturen bieden onderwijs aan volgens hun pedagogisch project. Zij hebben de vrijheid om een eigen pedagogisch project te ontwikkelen en zijn vrij in de keuze van de onderwijsmethoden. De onderwijsregelgeving geeft hen de autonomie om de leerlingen zelfstandig te evalueren en diploma's toe te kennen, maar binnen de grenzen van de eindtermen die de overheid oplegt. Zij kunnen ook autonoom leerkrachten aanwerven en benoemen, binnen bepaalde statutaire regels¹⁰. Scholen zijn nog aan andere decretale regels onderworpen. Zo moeten ze een kwaliteitsbeleid en een zorg- en gelijke-onderwijskansenbeleid (GOK-beleid) voeren en zijn ze onderworpen aan het participatiedecreet van 2 april 2004.

Het regeerakkoord 2014-2019 stelt dat binnen het basis- en secundair onderwijs zal worden overgegaan tot een bestuurlijke optimalisatie van het onderwijslandschap. Specifiek voor het openbaar onderwijs stelt het regeerakkoord: *We creëren meer samenwerking binnen het officieel onderwijs (gemeentelijk, stedelijk en provinciaal onderwijs en het gemeenschapsonderwijs).*

⁶ De samenstelling, werking en bevoegdheden van de bestuursorganen van het gemeentelijk en het provinciaal onderwijs worden geregeld in het Decreet Lokaal Bestuur van 22 december 2017 en het provinciedecreet van 9 december 2005.

⁷ De basisregels over de werking, samenstelling en bevoegdheden van de bestuursorganen van de vzw's (algemene vergadering en raad van bestuur) in het VGO zijn geregeld door de vzw-wetgeving en de statuten van de vzw's.

⁸ Bron: data van het Onderwijsministerie, september 2017.

⁹ Federatie Steinerscholen (Steinerscholen), Vlaams Onderwijs Overlegplatform (VOOP), Raad van inrichtende machten van het protestants-christelijk onderwijs (IPCO) en de Federatie van onafhankelijke, pluralistische, emancipatorische methodescholen (FOPEM).

¹⁰ Decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding. Decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs.

Om samenwerking en fusies tussen schoolbesturen te stimuleren, keurde de Vlaamse Regering op 27 mei 2016 de conceptnota over bestuurlijke optimalisatie goed. Als redenen voor optimalisatie vermeldde ze onder meer: verhoogde slagkracht, betere inzet van middelen, een coherenter personeelsbeleid en ontlasting van de directeur. De nota stelde drie figuren voorop:

- het individueel schoolbestuur,
- de vereniging van schoolbesturen, waarbij schoolbesturen een aantal zaken samen doen, maar elk de volheid van bevoegdheid behouden,
- het schoolbestuur met bijzondere kenmerken, waarbij verschillende schoolbesturen fuseren tot één bestuur.

Het was de bedoeling de middelen die naar de scholengemeenschappen gaan, te herverdelen volgens de vorming van verenigingen van schoolbesturen of schoolbesturen met bijzondere kenmerken. De huidige scholengemeenschappen zouden uiterlijk in 2020 ophouden te bestaan. Schoolbesturen konden ervoor opteren direct de stap te zetten naar een schoolbestuur met bijzondere kenmerken of de samenwerking verder uit te bouwen via een vereniging van schoolbesturen.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal schoolbesturen, ingedeeld naar grootte, in oktober 2018.

Tabel 1 – Overzicht van het aantal schoolbesturen en hun scholen per net of koepel (oktober 2018)

Net of koepel	Schoolbesturen met 1 school (eenpitters)	Schoolbesturen met 2 tot 6 scholen (middelgroot)	Schoolbesturen met meer dan 6 scholen (groot)	Totaal aantal schoolbesturen	Verschil aantal schoolbesturen met 2017-2018
GO	0	0	26	26	0
Vrij gesubsidieerd onderwijs (VGO)	350	293	91	734	-20
Onderwijskoepel van Steden en Gemeenten (OVSG)	115	110	7	232	0
Provinciaal Onderwijs Vlaanderen (POV)	1	1	3	5	0
Vlaamse Gemeenschapscommissie – onderwijs	0	1	0	1	0
Totaal	466	405	127	998	
	46,7%	40,6%	12,7%	100%	

Bron: data van het onderwijsministerie oktober 2018

Er is echter geen regelgevend kader gekomen voor de optimalisatie van de schoolbesturen. Het Onderwijsdecreet XXVIII¹¹ schrapte de mogelijkheid voor de scholen om al vanaf 1 september 2018 uit de scholengemeenschappen¹² te stappen om een bestuur met bijzondere kenmerken

¹¹ Belgisch Staatsblad 15 juni 2018.

¹² Scholengemeenschappen zijn samenwerkingsverbanden tussen scholen van hetzelfde onderwijsniveau die al dan niet behoren tot eenzelfde schoolbestuur. Ze worden gevormd voor een vaste periode van zes jaar.

te vormen. Het Onderwijsdecreet XXIX bestendigt de huidige scholengemeenschappen¹³. Op 1 september 2020 start een nieuwe periode van zes schooljaren voor de scholengemeenschappen.

Katholiek Onderwijs Vlaanderen gaat binnen de huidige regelgeving verder met zijn operatie bestuurlijke schaalvergroting. Sinds 2015, het startmoment van de operatie, is het aantal schoolbesturen gedaald met 16%¹⁴.

1.2 Onderzoeksvragen

Het Rekenhof zocht een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- Wat zijn de kenmerken van de schoolbesturen inzake samenstelling en werking?
- Op welke wijze voeren schoolbesturen beleid?
- In welke mate is er een verband tussen de individuele kenmerken en de wijze van beleidsvoering van de schoolbesturen en bepaalde kwaliteitsaspecten van het verstrekte onderwijs? Welke leerpunten volgen hieruit voor het Vlaamse overheidsbeleid?

De bestuurlijke optimalisatie van de schoolbesturen, zoals voorzien in de conceptnota van 2016 van de Vlaamse Regering, is geen voorwerp van dit onderzoek.

Het Rekenhof heeft zijn onderzoek op 7 maart 2018 aangekondigd bij de Vlaamse minister van Onderwijs, de algemeen directeur van het departement Onderwijs en Vorming, de administrateur-generaal van het Agentschap voor Onderwijsdiensten, de inspecteur-generaal van de Onderwijsinspectie en de voorzitter van het Vlaams Parlement. Op 2 april 2019 heeft het Rekenhof zijn ontwerpverslag bezorgd aan de Vlaamse minister van Onderwijs. Gelijktijdig werd het ontwerpverslag gestuurd aan de algemeen directeur van het departement Onderwijs en Vorming en aan de administrateur-generaal van het Agentschap voor Onderwijsdiensten. De minister van Onderwijs antwoordde op 9 mei 2019. Dat antwoord bevat ook de analyse van het departement Onderwijs en Vorming. Het Agentschap voor Onderwijsdiensten antwoordde op 2 mei 2019. Het antwoord van de minister wordt besproken in hoofdstuk 7 en is integraal opgenomen als bijlage bij dit verslag.

1.3 Onderzoeksmethodiek

1.3.1 Survey bij steekproef van schoolbesturen

Het Rekenhof verzamelde de informatie over de samenstelling, werking en de beleidsvoering van de schoolbesturen via een survey, georganiseerd bij een steekproef van de raden van bestuur en directeurs van de scholen die ressorteren onder de bevraagde besturen. Voor het VGO en het GO heeft het de survey gestuurd naar de voorzitter van de raad van bestuur, voor het OGO naar de schepen bevoegd voor onderwijs en de gedeputeerde bevoegd voor onderwijs. In dit verslag wordt met voorzitter ook de schepen en de gedeputeerde bedoeld.

¹³ Het ontwerp van decreet betreffende het Onderwijs XXIX werd op 27 maart 2019 aangenomen in plenaire vergadering. Het decreet werd op 5 april 2019 bekrachtigd en afgekondigd in het Vlaams Parlement.

¹⁴ Stand van zaken juni 2018. Bron: "Kwaliteitsvol besturen", *InDialoog-2018-2019_3*, p. 6-14.

Het Rekenhof heeft getracht de steekproef representatief samen te stellen wat betreft de grootte van de besturen (aantal scholen dat eronder ressorteert) en de onderwijsnetten¹⁵. 162 voorzitters en 594 directeurs werden uitgenodigd om de bevraging in te vullen. De steekproef vertegenwoordigt 18% van het totaal aantal inrichtende machten (162/882¹⁶). Zeer grote besturen (meer dan 25 scholen) werden uitgesloten vanwege hun specifieke organisatiekenmerken¹⁷. Ook werden voldoende besturen met minstens één secundaire school geselecteerd.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de responsgraad van de survey en de beschikbare data.

Tabel 2 – Responsgraad survey en beschikbare data

Steekproef	Responsgraad	Beschikbare data	%
162 voorzitters (schoolbesturen)	120	114	70,4%
594 directeurs (scholen)	375	330	55,6%

120 van de 162 bevroagde voorzitters (responsgraad 74%) en 375 van de 594 bevroagde directeurs (responsgraad 63,1%) hebben de survey al dan niet volledig ingevuld. Aan alle voorzitters heeft het Rekenhof in het begin van de survey de vraag gesteld of de samenstelling van het bestuur gedurende het afgelopen jaar voor meer dan 50% was gewijzigd. 6 voorzitters gaven een positief antwoord, waardoor de survey voor hen werd beëindigd. Na datacleaning¹⁸ beschikte het Rekenhof over de data van 114 besturen (70,4%) en 330 scholen (55,6%).

De onderstaande tabellen geven een overzicht van de beschikbare data van de besturen per net en naargelang de grootte.

¹⁵ Het Rekenhof nam zijn steekproef uit een bestand van de Onderwijsinspectie met besturen en de bijbehorende scholen. Omdat het Rekenhof voor deze audit gebruik maakt van de doorlichtingsverslagen van de Onderwijsinspectie, heeft het in dat bestand alleen besturen met scholen opgenomen die relatief recent waren doorgelicht, namelijk tijdens de laatste zes jaar. Ook uitgesloten werden besturen waarvan minder dan 60% van de scholen waren doorgelicht.

¹⁶ Het totaal aantal inrichtende machten (1.018) werd verminderd met het aantal inrichtende machten (136) met alleen kleuterscholen (geen leerplichtonderwijs) en alleen scholen voor buitengewoon onderwijs (andere kwaliteitsindicatoren).

¹⁷ Onder voorbehoud van de besturen in het GO zijn er in Vlaanderen bijzonder weinig zeer grote besturen (> 25 scholen). Het gaat om 2 gemeentebesturen met respectievelijk 115 en 48 scholen en 2 besturen in het katholieke onderwijs. Bron: De Witte, K. *Onderzoek naar organisatievormen van schoolbesturen en hun impact op het beleidsvoerend vermogen van scholen. Stand van zaken in januari 2015*.

¹⁸ Datacleaning is het verwijderen van onbetrouwbare antwoorden (antwoorden die gelet op de commentaar in het commentaarvak foutief of onbetrouwbaar zijn, te onvolledige responsen, ...). Ook besturen waarvan de samenstelling gedurende het afgelopen jaar voor meer dan 50% was gewijzigd, werden in deze stap verwijderd.

Tabel 3 – Beschikbare data van schoolbesturen per net

	Aantal school- besturen per net/koepel in steekproef	% schoolbesturen per net/koepel in steekproef	% schoolbesturen per net/koepel met beschikbare data	% schoolbesturen per net/koepel in populatie
GO	5	3,1%	0,9%	2,6%
VGO	116	71,6%	74,5%	74,1%
OVSG	40	24,7%	23,7%	22,8%
POV	1	0,6%	0,9%	0,5%
Totaal	162	100%	100%	100%

Bron: bestand Onderwijsinspectie en data van het onderwijsministerie en survey Rekenhof

Tabel 4 – Beschikbare data van besturen volgens grootte

	Aantal school- besturen volgens grootte in steekproef	% school- besturen in steekproef volgens grootte	% school- besturen met beschikbare data volgens grootte	% school- besturen in populatie volgens grootte
Eenpitters	70	43%	41,2%	47,3%
Middelgroot (2 tot 6 scholen)	73	45%	47,4%	40,6%
Groot (meer dan 6 scholen)	19	12%	11,4%	12,1%
Totaal	162	100%	100%	100%

Bron: survey Rekenhof

Bij algemene uitspraken over de schoolbesturen moet voor ogen worden gehouden dat de antwoorden van slechts 1 voorzitter van het GO zijn opgenomen¹⁹. Als de beschikbare gegevens van scholen en besturen worden samengenomen, zijn er 94 besturen waarvan minstens 1 school gedeeltelijk geantwoord heeft. De (gedeeltelijke) responsen van 240 scholen blijven na de datasamenvoeging over. Voor de analyses werden steeds alle beschikbare data gebruikt. Door sommige onvolledige antwoorden verschillen de aantallen per analyse. De hoeveelheid beschikbare gegevens wordt per analyse in het rapport vermeld.

1.3.2 Kwaliteitsaspecten van het verstrekte onderwijs

Het Rekenhof heeft het begrip kwaliteitseisen ruim ingevuld, zonder daarom de onderwijskwaliteit volledig te omvatten. Het gebruikte zowel kwalitatieve als kwantitatieve gegevens en deed een beroep op verschillende bronnen (zie hoofdstuk 4). Zo bevroeg het Rekenhof de directeurs in de survey over de kwaliteit van negen verschillende beleidsdomeinen. Daarnaast benutte het de oordelen van de Onderwijsinspectie en verschillende data die beschikbaar zijn bij het onderwijsministerie.

¹⁹ Van de 5 bevroegde besturen van het GO hebben 3 voorzitters geantwoord, maar slechts 1 ervan rapporteerde dat de samenstelling niet meer dan 50% was gewijzigd gedurende het afgelopen jaar.

HOOFDSTUK 2

Kenmerken van de schoolbesturen

2.1 Individuele kenmerken

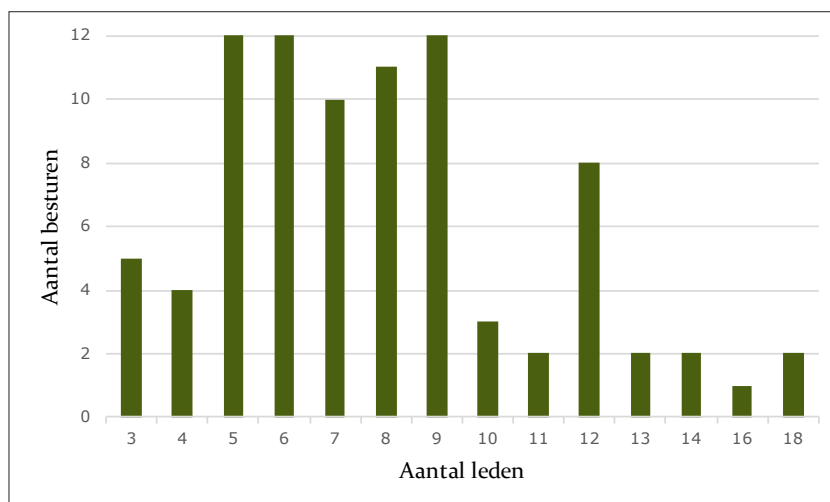
De Vlaamse overheid heeft geen informatie over de individuele kenmerken van de schoolbesturen. Aan de voorzitters van de raden van bestuur van het GO en het VGO vroeg het Rekenhof in de survey naar het aantal leden van de raden van bestuur, het aantal vrouwelijke bestuursleden, het aantal bezoldigde leden, het aantal leden met ervaring in het onderwijs en met bestuurservaring buiten het onderwijs, de gemiddelde leeftijd, het gemiddeld aantal jaren ervaring in het bestuur en de aanwezige expertise in de raad van bestuur. Die vragen heeft het niet gesteld aan de besturen van het OGO omdat die zijn samengesteld op basis van politieke verkiezingen. Het aantal respondenten varieert per vraag van 83 tot 86.

2.1.1 Aantal en diversiteit

Wat betreft de besturen van het VGO, bepaalt de vzw-wetgeving dat de raad van bestuur uit ten minste 3 personen bestaat. Als maar 3 personen lid zijn van de vereniging, bestaat de raad van bestuur uit maar 2 personen. In het GO wordt het aantal leden van de raad van bestuur vastgelegd in het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs. De raad van bestuur van de scholengroep moet 9 stemgerechtigde leden tellen.

De onderstaande grafiek geeft het aantal bestuursleden weer. Twee derde van de raden van bestuur telt 5 tot 9 leden. Ongeveer 10% telt maar 3 of 4 leden. Het grootste aantal leden is 18 (2 besturen).

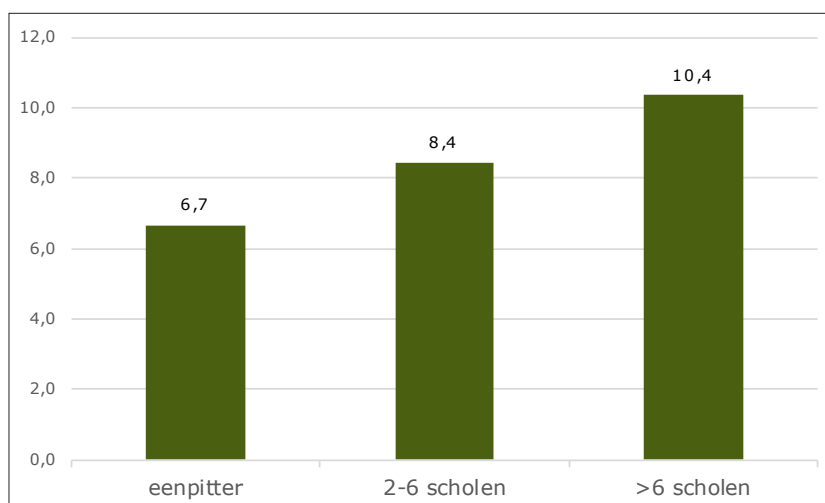
Grafiek 1 – Aantal bestuursleden



Bron: survey Rekenhof

De onderstaande grafiek geeft het gemiddeld aantal bestuursleden weer naargelang de grootte van het bestuur. Daaruit blijkt dat besturen waaronder meer scholen ressorteren, gemiddeld een groter aantal bestuursleden hebben.

Grafiek 2 – Gemiddeld aantal bestuursleden naargelang grootte bestuur



Bron: survey Rekenhof

De meeste raden van bestuur (84,9%) tellen 1 tot 5 vrouwen. Ongeveer 11% (9 raden van bestuur) heeft geen enkel vrouwelijk bestuurslid.

In het GO zijn de stemgerechtigde leden van de raden van bestuur van de scholengroepen onbezoldigd. De VGO-besturen kunnen wel gedeeltelijk of volledig uit bezoldigde leden bestaan. In tegenstelling tot vrijwilligers zijn bezoldigde leden volgens hun arbeidsovereenkomst verplicht om deeltijds of voltijds bestuurstaken uit te oefenen. Uit de survey blijkt dat de meeste VGO-schoolbesturen (88,4%) geen bezoldigde leden hebben. 8,1% van de bestu-

ren (7) heeft 1 bezoldigd lid. Er zijn 2 besturen met respectievelijk 2 en 3 bezoldigde leden. Er is ten slotte 1 bestuur met 14 leden die allemaal bezoldigd worden²⁰.

Een ruime meerderheid van de raden van bestuur (78,5%) heeft 1 tot 5 leden die een loopbaan in het onderwijs hebben of hadden. Opvallend is dat ongeveer 11% (9 raden van bestuur) geen enkel bestuurslid met onderwijservaring heeft.

79,1% van de raden van bestuur heeft 1 tot 5 leden met bestuurservaring buiten het onderwijs. 16,2% heeft meer dan 5 leden met bestuurservaring buiten het onderwijs. 4,7% (4 raden van bestuur) heeft geen enkel lid met een andere bestuurservaring.

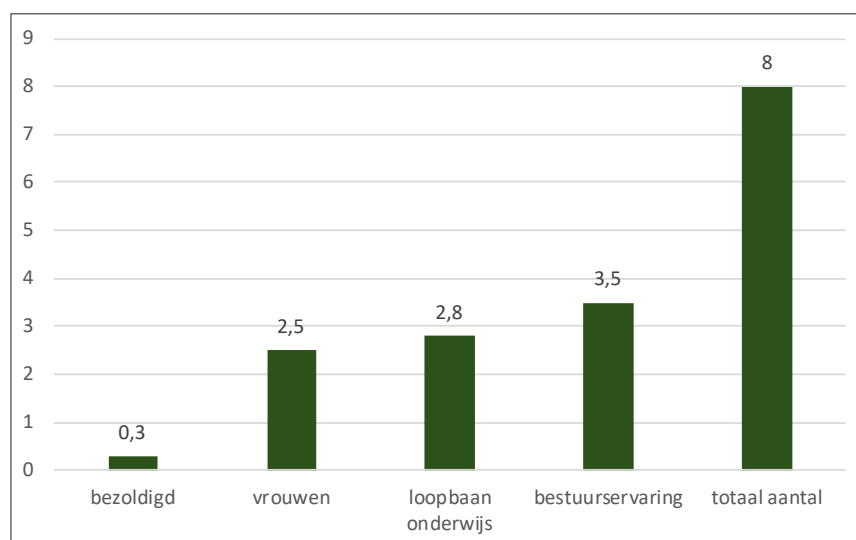
Gemiddeld bestaat een raad van bestuur uit 8 leden. Tabel 5 toont²¹ dat bijna de helft van de bestuursleden (44,4%) bestuurservaring heeft en 35,5% een loopbaan heeft of had in het onderwijs. 32% van de bestuursleden zijn vrouwelijk en slechts 3,8% is bezoldigd.

Tabel 5 – Overzicht samenstelling raden van bestuur

	Aantallen	%
Totaal aantal leden	665	
Bestuurservaring	295	44,4%
Loopbaan onderwijs	236	35,5%
Vrouwen	213	32%
Bezoldigde leden	25	3,8%

De onderstaande grafiek geeft een overzicht van de gemiddelde samenstelling van een raad van bestuur.

Grafiek 3 – Overzicht gemiddelde samenstelling raad van bestuur



Bron: survey Rekenhof

²⁰ Het gaat hier over een algemene bezoldiging voor bestuursleden die, behalve het besturen van een school, nog andere taken uitvoeren.

²¹ Gebaseerd op 84 respondenten.

2.1.2 Gemiddelde leeftijd en aantal jaren ervaring in bestuur

Bij ongeveer twee derde (68,6%) van de raden van bestuur situeert de gemiddelde leeftijd van de bestuursleden zich tussen 51 en 65 jaar. Bij 17,4% van de raden van bestuur (15) is de gemiddelde leeftijd hoger dan 65.

Slechts 4 raden van bestuur hebben gemiddeld minder dan 5 jaar ervaring. Bijna drie kwart van de besturen (72,1%) heeft 5 tot 15 jaar ervaring. 17,4% van de besturen heeft tussen 16 en 20 jaar ervaring. 5,8% van de besturen heeft gemiddeld meer dan 20 jaar ervaring.

2.1.3 Aanwezige expertise in het bestuur

In het VGO zijn de besturen vrij om hun bestuursleden te kiezen. De modaliteiten leggen zij zelf vast in hun statuten (bijvoorbeeld duur van het mandaat). In het GO bepaalt het bijzonder decreet hoe de raad van bestuur wordt samengesteld: van de 9 stemgerechtigde leden zijn 6 leden rechtstreeks gekozen door de leden van de schoolraad en 3 leden gecoöpteerd door de 6 rechtstreeks verkozen leden, op voorstel van het college van directeurs. In het bijzonder decreet en in de vzw-wetgeving worden geen eisen op het vlak van expertise opgelegd.

De context waarin schoolbesturen moeten werken, wordt steeds complexer. Schoolbesturen zijn de eindverantwoordelijke voor de scholen, inclusief de kwaliteit van het onderwijs die de scholen verstrekken. Daarom is het belangrijk dat schoolbesturen de nodige expertise hebben om alle beleidsdomeinen op te volgen en de nodige initiatieven te nemen als bijsturing nodig is. Schoolbesturen hebben ook de nodige competenties nodig om de directeur, die een cruciale rol speelt in de onderwijskwaliteit, ten volle inhoudelijk te kunnen ondersteunen²². Die ondersteuning kan ook nodig of welkom zijn als de directeur door delegatie bevoegd is de beslissingen te nemen.

In de survey heeft het Rekenhof aan de voorzitters gevraagd of in hun raad van bestuur voldoende expertise aanwezig is in de volgende negen beleidsdomeinen:

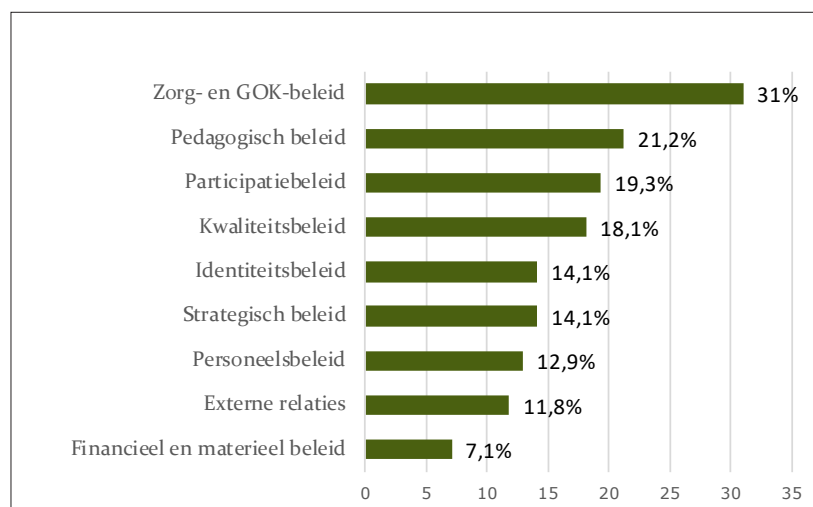
- Identiteitsbeleid: opstellen van pedagogisch project, opstellen van strategische doelen pedagogisch beleid en profilering van de school;
- Strategisch beleid: fusies, splitsingen, samenwerkingsverbanden;
- Pedagogisch beleid: beleid rond het leren en ontwikkelen van de leerlingen, bijvoorbeeld leermethode, keuze handboeken, verdeling lestijdenpakket, indeling in klassen, schoolreglement, vakgroepwerking;
- Financieel en materieel beleid: infrastructuur, begroting, boekhouding, rekeningen, bestellingen en betalingen;
- Zorg- en GOK-beleid: beleid met als doel optimale leer- en ontwikkelingskansen voor alle leerlingen;
- Kwaliteitsbeleid: systematisch onderzoeken, borgen en verbeteren van de onderwijskwaliteit;
- Personeelsbeleid: werving en selectie, personeelsinzet, professionele ontwikkeling, opvolging en aansturing, welzijn en beloning;

²² Steunpunt Onderwijsresearch, UGent, G. Devos, B. Vanblaere & L. Bellemans, *Stress en welbevinden bij schoolleiders: Een analyse van bepalende factoren en van vereiste randvoorwaarden*, 2017.

- Participatiebeleid: opvolgen van de participatiegraad, nemen van maatregelen ter bevordering van de participatie, overleggen met de schoolraad;
- Externe relaties: contacten met de gemeente, de lokale gemeenschap, bedrijven, de Vlaamse overheid en Brede School²³.

De onderstaande grafiek geeft weer in welke beleidsdomeinen de voorzitters de expertise van hun bestuur als onvoldoende beoordelen.

Grafiek 4 – Ontbrekende expertise volgens het bestuur zelf



Bron: survey Rekenhof

De 3 beleidsdomeinen waarin volgens de voorzitters het vaakst expertise ontbreekt zijn het zorg- en GOK-beleid (31%), het pedagogisch beleid (21,2%) en het participatiebeleid (19,3%). Volgens 18,1% van de voorzitters ontbreekt expertise in het beleidsdomein kwaliteitsbeleid en volgens 12,9% in het beleidsdomein personeelsbeleid.

13 voorzitters hebben hun antwoorden nader toegelicht, waarbij 6 voorzitters meedeelden dat voor de ontbrekende expertise het bestuur een beroep doet op anderen (directeur, pedagogisch directeur, personeelsdirecteur, pedagogische begeleiders, financieel directeur, de preventiedienst, de koepel, collega's van andere besturen en overkoepelende vzw).

De voorzitters hadden ook nog andere opmerkingen:

- Bij de aanstelling van nieuwe bestuurders houdt het bestuur rekening met de nodige competenties.
- Vanwege de schaalgrootte heeft het bestuur bevoegdheden gedelegeerd naar beheerscomités. Ook heeft het adviserende raden opgericht.
- Het bestuur bestaat uit vrijwilligers die met veel inzet alle verantwoordelijkheden zo goed mogelijk proberen uit te voeren.
- Het bestuur is te weinig betrokken en is weinig gemotiveerd (deels vanwege drukke, professionele bezigheden).

²³ Een Brede School is een samenwerkingsverband tussen verschillende sectoren die samen werken aan een brede leer- en leefomgeving in de vrije tijd én op school, met als doel maximale ontwikkelingskansen voor alle kinderen en jongeren. <http://www.bredeschool.org/>.

Over de verschillende beleidsdomeinen varieert de aanwezige expertise niet naargelang de grootte van het bestuur (aantal scholen dat eronder ressorteert). Het beleidsdomein strategisch beleid vormt een uitzondering. Eenpitters rapporteren in vergelijking met de grotere besturen vaker een onvoldoende aanwezige expertise in dat beleidsdomein terwijl de grote besturen (meer dan 6 scholen) altijd voldoende expertise in dat domein hebben gerapporteerd.

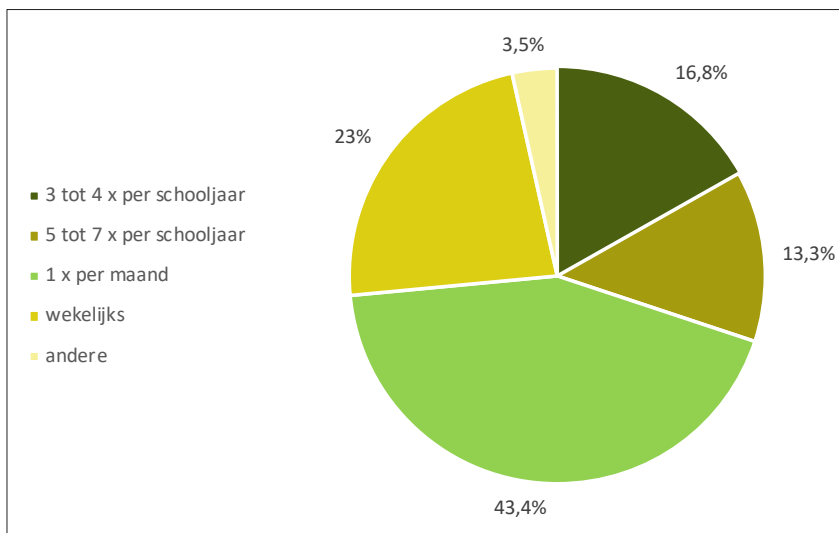
2.2 Werking van het bestuur

Aan de voorzitters van de raden van bestuur (VGO en GO), de schepenen bevoegd voor onderwijs en de gedeputeerde bevoegd voor onderwijs (OGO) werd gevraagd naar de vergaderfrequentie van de raad van bestuur, de aanwezigheid van de directeur(s) op de bestuursvergaderingen en de wijze van besluitvorming. Met raad van bestuur wordt voor het OGO het college van burgemeester en schepenen en de bestendige deputatie bedoeld.

2.2.1 Vergaderfrequentie

De onderstaande grafiek geeft de vergaderfrequentie weer. 43,4% van de raden van bestuur²⁴ vergadert 1 keer per maand. 23% vergadert wekelijks²⁵. Geen enkele raad van bestuur geeft aan minder dan 3 keer per schooljaar te vergaderen.

Grafiek 5 – Vergaderfrequentie



Bron: survey Rekenhof

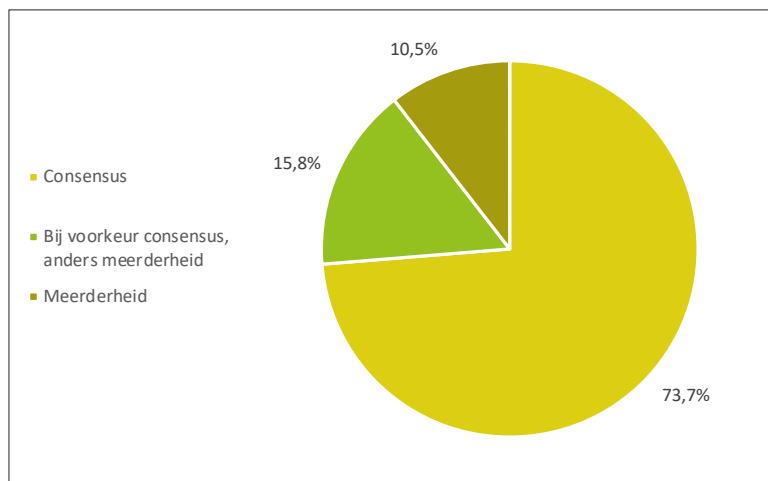
2.2.2 Wijze van besluitvorming

De onderstaande grafiek schetst een beeld van de besluitvorming van de raden van bestuur. De meeste besturen (73,7%) nemen beslissingen bij consensus. 10,5% neemt een beslissing bij meerderheid. 15,8% streeft naar consensus en beslist alleen bij gebrek daaraan bij meerderheid.

²⁴ 113 respondenten.

²⁵ Op 1 raad van bestuur na zijn dit allemaal raden van bestuur van het OGO.

Grafiek 6 – Besluitvorming tijdens vergadering raad van bestuur



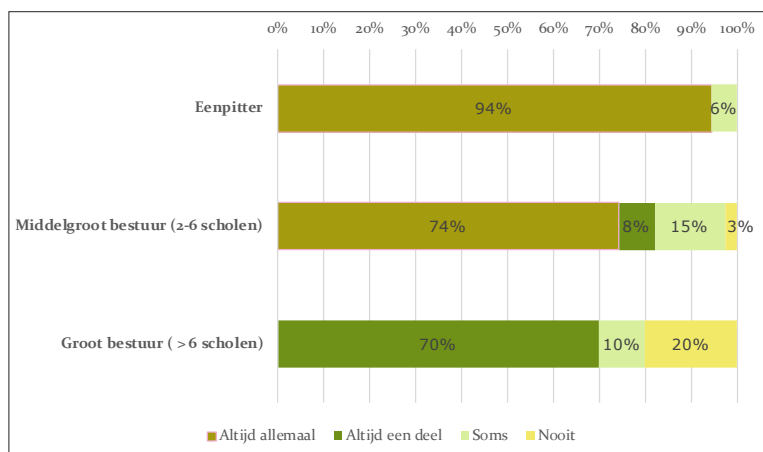
Bron: survey Rekenhof

2.2.3 Aanwezigheid directeur op de bestuursvergadering

Directeurs zijn in principe nooit aanwezig op de vergaderingen van het college van burgemeester en schepenen en de deputatie (besturen van het OGO). Die vergaderingen zijn niet openbaar²⁶. Wel worden aparte vergaderingen gehouden tussen de schepenen of gedeputeerde bevoegd voor onderwijs en de directeur(s). Ook op de bestuursvergaderingen van de scholengroepen in het GO zijn de directeurs nooit aanwezig. Het college van directeurs bereidt wel de vergaderingen van de raad van bestuur voor en voert de beslissingen van de raad van bestuur uit. De algemeen directeur zit het college van directeurs voor en maakt als raadgevend lid deel uit van de raad van bestuur.

De onderstaande grafiek geeft een overzicht van de aanwezigheid van de directeur(s) op de vergaderingen van de VGO-besturen, ingedeeld naargelang de grootte van het bestuur.

Grafiek 7 – Aanwezigheid directeur op vergadering raad van bestuur VGO



Bron: survey Rekenhof

²⁶ Zie artikel 50 van het Decreet Lokaal Bestuur en artikel 54 van het provinciedecreet.

Op de bestuursvergaderingen van bijna alle eenpitters in het VGO (94,4%) is de directeur altijd aanwezig. Bij 5,6% van de eenpitters is de directeur soms aanwezig op de bestuursvergaderingen. Geen enkele eenpitter gaf aan dat de directeur nooit aanwezig is op de bestuursvergaderingen.

Ook bij een ruime meerderheid van de middelgrote besturen zijn de directeurs altijd allemaal aanwezig (74,4%) op de bestuursvergaderingen of is altijd een deel aanwezig (7,7%). Bij 15,4% van de middelgrote besturen zijn soms directeurs aanwezig. Bij 2,6% van de middelgrote besturen is nooit een directeur aanwezig op de bestuursvergaderingen.

Bij de grote besturen gebeurt het nooit dat op elke vergadering alle directeurs aanwezig zijn. Bij 70% van de grote besturen is op elke vergadering wel altijd een deel van de directeurs aanwezig. Bij 10% van de grote besturen zijn soms directeurs aanwezig op de bestuursvergaderingen. Bij 20% van de grote besturen zijn nooit directeurs aanwezig op de vergaderingen.

2.3 Deelconclusie

Het Rekenhof heeft de individuele kenmerken van de raden van bestuur van het VGO en het GO in kaart gebracht. Een raad van bestuur telt gemiddeld 8 leden. 44,4% van de bestuursleden heeft bestuurservaring, 35,5% heeft onderwijservaring. 32% van de bestuursleden is vrouwelijk en 3,8% is bezoldigd. 11% van de schoolbesturen telt geen enkel bestuurslid met onderwijservaring. De aanwezigheid van expertise in het bestuur is onontbeerlijk om alle beleidsdomeinen op te volgen en de nodige initiatieven te nemen als bijsturing nodig is. Toch blijkt die expertise niet gegarandeerd. De 3 beleidsdomeinen waar volgens de voorzitters (VGO en GO) het vaakst expertise ontbreekt, zijn het zorg- en GOK-beleid (31%), het pedagogisch beleid (21,2%) en het participatiebeleid (19,3%). In de beleidsdomeinen kwaliteitsbeleid en personeelsbeleid gaven respectievelijk 18,5% en 12,9% van de voorzitters aan expertise te missen. In het beleidsdomein strategisch beleid rapporteerden eenpitters in vergelijking met de grotere besturen vaker een onvoldoende aanwezige expertise. Geen enkel groot bestuur (>6 scholen) maakte voor dat domein gewag van onvoldoende expertise.

Het Rekenhof heeft ook de werking van de schoolbesturen beschreven (VGO, GO en OGO). De raden van bestuur vergaderen minstens 3 keer per schooljaar en bijna drie vierde neemt maar beslissingen bij consensus. Op de vergaderingen van het college van burgemeester en schepenen, de deputatie en de raden van bestuur van het GO zijn de directeurs in principe nooit aanwezig. Op de vergaderingen van bijna alle eenpitters (VGO) is de directeur altijd aanwezig. Ook bij een ruime meerderheid van de (middel)grote besturen (VGO) is minstens een deel van de directeurs altijd aanwezig op de bestuursvergaderingen.

HOOFDSTUK 3

Beleidsvoering door de schoolbesturen

Aan de voorzitters heeft het Rekenhof gevraagd hoe de samenwerking tussen de raad van bestuur²⁷ en de directeur(s) verloopt, in welke beleidsdomeinen het schoolbestuur systematisch beslissingen neemt en wat de taakopvatting is van het schoolbestuur in bepaalde beleidsdomeinen.

De vragen over de samenwerking en de taakopvatting heeft het Rekenhof ook voorgelegd aan de directeur(s). Het heeft vervolgens de antwoorden vergeleken als zowel de voorzitter van het bestuur als minstens één directeur die eronder ressorteert, hadden geantwoord. De reacties op de beslissingsgraad van de schoolbesturen heeft het allemaal opgenomen in de data-analyse.

3.1 Samenwerking raad van bestuur en directeur

In de wetenschappelijke literatuur wordt algemeen erkend dat een goede samenwerking tussen schoolbestuur en directeur een noodzakelijke factor is voor een goede werking en een goed bestuur van de school²⁸. Afwezigheid van een goede samenwerking wordt geassocieerd met negatieve uitkomsten, zoals weinig vertrouwen, verminderde moraal en extra werk voor bestuur of directeur. Een goede samenwerking daarentegen stelt besturen en scholen beter in staat een zelfstandig beleid te voeren (hoger beleidsvoerend vermogen). Enkele studies binnen het Amerikaanse schoolsysteem legden ook een verband tussen een goede samenwerking tussen bestuur en directeur en betere leerresultaten bij de leerlingen²⁹.

Aan de voorzitters van de raden van bestuur en de directeurs heeft het Rekenhof in de survey tien vragen voorgelegd over de samenwerking tussen de raad van bestuur en de directeur(s). De antwoordmogelijkheden gingen van *helemaal niet akkoord* (score 1) tot *helemaal akkoord* (score 5). De volgende tien items werden voorgelegd³⁰:

- De raad van bestuur is op de hoogte van het functioneren van de directeur(s);

²⁷ Met raad van bestuur wordt voor het OGO het college van burgemeester en schepenen en de bestendige deputatie bedoeld.

²⁸ Zie onder andere D. Land, "Local school boards under review: Their role and effectiveness in relation to students' academic achievement", *Review of Educational Research*, 2002, 72(2), p. 229.

²⁹ H. Goodman, L. Fulbright & W.G. Zimmerman, "Getting there from here: School board-superintendent collaboration: Creating a school governance team capable of raising student achievement". *Educational Research Service & New England School Development Council*, Arlington VA, 1997.

T.J. Waters & R.J. Marzano, "School district leadership that works: The effect of superintendent leadership on student achievement. A working paper". *Mid-continent Research for Education and Learning*, 2006, www.mcrel.org.

³⁰ Een aantal items zijn gebaseerd op J. Vanhoof & P. Van Petegem, *Doeltreffend schoolbeleid. Praktijkboek beleidsvoerend vermogen in scholen*, Acco Leuven, 2017, p. 198-200.

- De raad van bestuur geeft feedback over beleidsvoorstellen van de directeur(s);
- De directeur(s) is/zijn op de hoogte van de inhoud en de draagwijdte van alle bestuursbeslissingen;
- De informatie-uitwisseling tussen de raad van bestuur en de directeur(s) verloopt vlot;
- De directeur(s) word(t)(en) betrokken bij de beslissingen van de raad van bestuur;
- De raad van bestuur houdt bij zijn beslissingen rekening met de mate waarin de directeur(s) de beslissing ondersteun(t)(en);
- De directeur(s) is/zijn op de hoogte van wat de raad van bestuur belangrijk vindt;
- De bevoegdheden van de raad van bestuur zijn duidelijk afgebakend van die van de directeur;
- De raad van bestuur waardeert kritische geluiden van de directeur(s);
- De raad van bestuur wendt bij het nemen van beslissingen de expertise aan van de directeur(s).

De besturen³¹ schatten de mate van samenwerking met de directeurs hoog in. Zo gaven zij gemiddeld een score van 4,3 (standaarddeviatie 0,5). Gemiddeld over de 10 vragen bedroeg de laagste score 3,2, de hoogste 5.

Globaal schatten de directeurs³² de samenwerking met de besturen ook positief in, maar lagen de scores lager dan bij de voorzitters. De gemiddelde score van de directeurs bedroeg 3,9 (standaarddeviatie 0,7). De laagste gemiddelde score bedroeg 1,1, de hoogste 5. De beoordeling van de directeurs (gemiddeld per bestuur) hangt sterk samen met de beoordeling door de voorzitters (correlatie = 0,5).

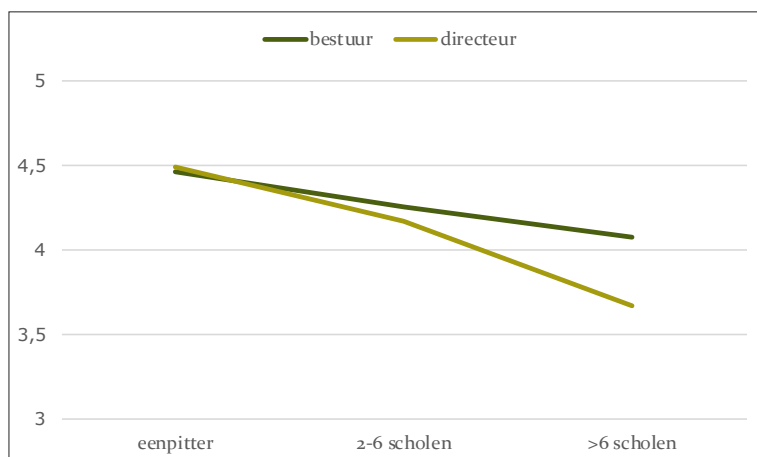
Bij de individuele vragen valt op dat voorzitters zelden tot nooit de laagste scores (1 en 2) gaven voor samenwerking. De laagste scores kwamen wel voor bij de directeurs. Op elke vraag heeft 5 tot 17% van de directeurs de score 1 of 2 gegeven. Zo zijn 11 directeurs (5,3%) helemaal niet akkoord en 25 directeurs (12%) niet akkoord met de vraag of de directeur betrokken wordt bij de beslissingen van de raad van bestuur. Op de vraag of de raad van bestuur bij zijn beslissingen rekening houdt met de mate waarin de directeur de beslissing ondersteunt, antwoordden 4,8% helemaal niet akkoord en 4,8% niet akkoord. Het grootste verschil in perceptie tussen voorzitter en directeur dook op bij de vraag of de raad van bestuur de expertise van de directeur aanwendt bij de besluitvorming: de voorzitters gingen daarmee gemiddeld akkoord (gemiddelde score 4,4), terwijl de directeurs neutraler hebben geantwoord (gemiddelde score 3,8). Het meest gelijkend zijn de antwoorden op de vraag of de raad van bestuur op de hoogte is van de wijze waarop de directeur functioneert (gemiddelde score 4,3 bij de voorzitters en 4,2 bij de directeurs).

Uit de onderstaande grafiek blijkt dat er een significant verschil is in de mate van samenwerking naargelang de grootte van besturen.

³¹ Afhankelijk van de vraag varieert het aantal respondenten van 83 tot 85.

³² Afhankelijk van de vraag varieert het aantal respondenten van 205 tot 208.

Grafiek 8 – Mate van samenwerking



Bron: survey Rekenhof

De mate van samenwerking is het sterkst bij eenpitters en neemt af bij grotere besturen. Dat verschil naargelang de grootte van het bestuur hebben zowel de directeurs als de voorzitters aangegeven. De dalende beoordelingsscore doet zich voor bij bijna alle bevraagde aspecten van samenwerking (communicatie, ondersteunende relaties, gedeeld leiderschap, ...)³³. Terwijl bij eenpitters de voorzitters en directeurs een gelijke mate van samenwerking ervaren, hebben bij grotere besturen de directeurs nog lagere scores gegeven dan de voorzitters.

Uit de survey kwam ook een negatieve correlatie naar voren tussen de onderwijskansarmoede-indicator (OKI-waarden)³⁴ van de scholen en de samenwerking tussen directeur en bestuur (correlatie = -0,2). De mate van samenwerking vermindert naarmate de OKI-waarde van de school toeneemt. Om dat te kunnen verklaren, is nader onderzoek noodzakelijk.

3.2 Beslissingsgraad van schoolbesturen in de verschillende beleidsdomeinen

De bevoegdheden van schoolbesturen om beslissingen te nemen in de diverse beleidsdomeinen, verschillen tussen de netten. Door de delegatiemogelijkheden zijn er bovendien ook verschillen tussen besturen van hetzelfde net.

Voor het GO somt het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs de bevoegdheden op van het centrale niveau (Vlaanderen), het mesoniveau (de scholengroepen) en het lokale niveau (de school). Zo zijn de drie niveaus bevoegd voor bepaalde aspecten van personeelsbeleid, financieel en materieel beleid, en pedagogisch beleid. Op elk van de niveaus is in een ruime delegatiemogelijkheid voorzien. Zo kan de raad van bestuur bevoegdheden delegeren aan de algemeen directeur. De algemeen directeur kan bepaalde

³³ Op dit patroon is een uitzondering: grotere besturen geven gemiddeld een betere afbakening van bevoegdheden tussen de raad van bestuur en de directeur aan. Dit verschil is niet statistisch significant. Bij de overige items, waar het patroon in de andere richting gaat, is dit effect wel steeds (rand-)significant.

³⁴ OKI is een indicator gebaseerd op de vier kenmerken die de socio-economische status (kortweg SES) van een leerling bepalen voor de berekening van de werkingsbudgetten, namelijk het opleidingsniveau van de moeder, de thuistaal, het recht op een schooltoelage en de buurt waar de leerling woont. Elke leerling krijgt een OKI-waarde van 0 tot 4, afhankelijk van het aantal SES-kenmerken waarvoor hij of zij aantikt.

bevoegdheden delegeren aan een directeur van een school van de scholengroep. De scholen van het GO kunnen worden ondersteund door de administratieve diensten van de scholengroep op het vlak van infrastructuur, financiën, veiligheid en personeel. Scholen en scholengroepen van het GO kunnen ook een beroep doen op de centrale administratieve diensten van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs voor administratieve en pedagogische dienstverlening. Voor het OGO verdelen het Decreet Lokaal Bestuur en het provinciedecreet de bevoegdheden tussen de lokale bestuursorganen. Zo zijn het college van burgemeester en schepenen en de bestendige deputatie, zonder delegatiemogelijkheid, bevoegd voor de aanstelling en het ontslag van het gesubsidieerd onderwijzend personeel en voor sanctie- en tuchtmaatregelen ten aanzien van dat personeel. De decreten bieden voor andere bevoegdheden (sub)delegatiemogelijkheden naar andere bestuursorganen of personeelsleden. Directeurs van provincie- en gemeentescholen kunnen rekenen op ondersteuning van de provinciale of gemeentelijke administratieve diensten voor hun personeelsbeheer, financieel en materieel beheer, en voor juridisch advies.

In het VGO is het bestuur een vzw. De algemene vergadering heeft een aantal wettelijk toegekende bevoegdheden die ze niet kan delegeren (bijvoorbeeld de goedkeuring van de begrotingen en de rekeningen). De raad van bestuur heeft de residuaire bevoegdheid: alle bevoegdheden die de wet of de statuten niet uitdrukkelijk verlenen aan de algemene vergadering, zijn toegekend aan de raad van bestuur. De raad van bestuur kan zijn bevoegdheden overdragen aan één of meer bestuurders of aan een derde (bijvoorbeeld de directeur). Ook het VGO heeft grote besturen die een centrale administratieve dienst hebben opgericht om hun scholen te ondersteunen.

De onderstaande grafiek geeft aan in welke van de negen beleidsdomeinen de voorzitters hebben aangegeven dat de schoolbesturen systematisch de beslissingen nemen³⁵.

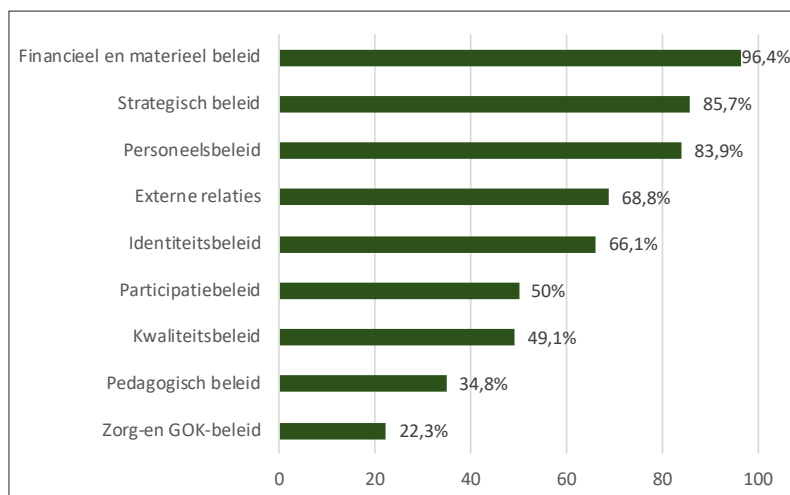
Voor schoolbestuur hanteert het Rekenhof de volgende definitie, die ruimer is dan de juridische definitie (bijvoorbeeld ook administratieve diensten, financieel beheerder)³⁶:

- GO: de algemene vergadering en de stemgerechtigde leden van de raad van bestuur van de scholengroep, de leden van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs, de administratieve diensten van de scholengroep en van het centrale niveau.
- OVSG: de gemeenteraad, het schepencollege, de algemeen directeur, de financieel directeur en de diensten die opgericht zijn door het gemeentebestuur en rechtstreeks onder het gezag van het gemeentebestuur ressorteren.
- POV: de provincieraad, de deputatie, de provinciegriffier, de financieel beheerder en de diensten die opgericht zijn door het provinciebestuur en rechtstreeks onder het gezag van het provinciebestuur ressorteren.
- VGO: de algemene vergadering en de stemgerechtigde leden van de raad van bestuur (inclusief het bestuur van een andere entiteit (bijvoorbeeld patrimoniumvzw, overkoepelende vzw) die onderwijsbevoegdheden uitoefent), diensten en functies die opgericht zijn door het bestuur en rechtstreeks onder het gezag van het bestuur ressorteren (bijvoorbeeld administratieve diensten, beheerscomités, gevolmachtigde van het bestuur).

³⁵ 112 respondenten. Zie ook J.Faddar & J. Vanhoof, "Schoolbesturen en hun beleidsvoering", *Impuls voor onderwijsbegeleiding*, Leuven, 2014, p. 121-135. Dit onderzoek brengt de beslissingsgraad van de schoolbesturen van het katholiek onderwijs in kaart.

³⁶ Deze definitie wordt ook gebruikt voor de taakopvatting. Zie 3.3.

Grafiek 9 – Beslissingsgraad van de schoolbesturen



Bron: survey Rekenhof

In het algemeen is er een groot verschil tussen de beleidsdomeinen. Bijna alle besturen (96,4%) nemen systematisch de beslissingen in het beleidsdomein financieel en materieel beleid. Een meerderheid van de besturen neemt systematisch de beslissingen in de beleidsdomeinen strategisch beleid (85,7%), personeelsbeleid (83,9%), externe relaties (68,8%) en identiteitsbeleid (66,1%).

Slechts de helft van de besturen (volgens de ruime definitie van hierboven) neemt systematisch de beslissingen in de beleidsdomeinen participatiebeleid (50%) en kwaliteitsbeleid (49,1%). Dat betekent dat de helft van de besturen dergelijke beslissingen delegeert aan de directeurs en andere schoolactoren.

De beleidsdomeinen waarin schoolbesturen het minst de beslissingen nemen, zijn het pedagogisch beleid (34,8%) en het zorg- en GOK-beleid (22,3%).

3.3 Taakopvatting schoolbestuur

Aan de voorzitters en de directeurs heeft het Rekenhof gevraagd welk type taakopvatting van het bestuur het meest van toepassing is in de verschillende beleidsdomeinen. Drie types van taakopvatting zijn mogelijk: beleidsbepalend, toezichthoudend en bekrachtigend³⁷.

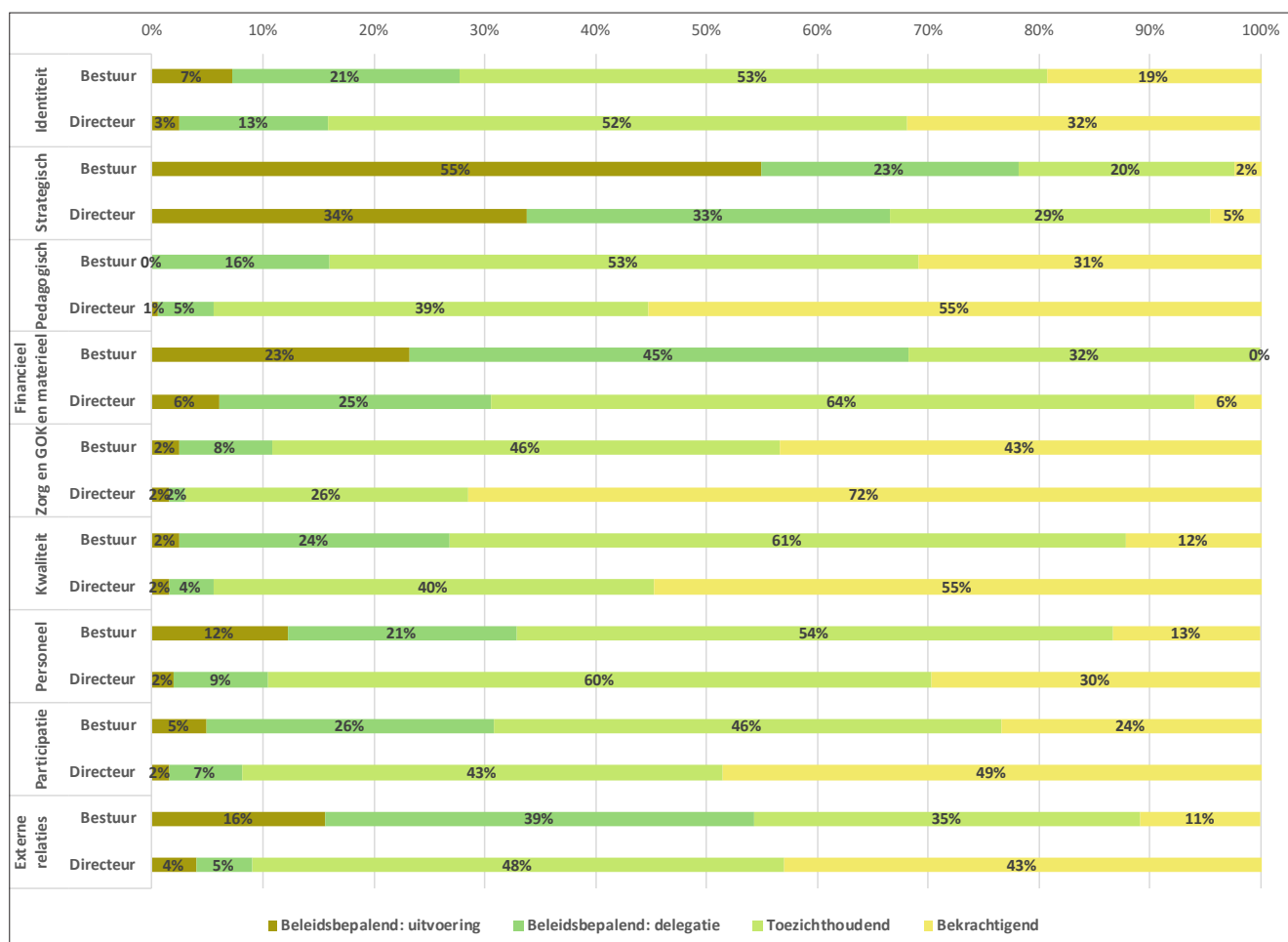
- Een beleidsbepalend bestuur neemt initiatief en ontwikkelt nieuwe voorstellen. In die categorie wordt een onderscheid gemaakt tussen besturen die nieuwe initiatieven nemen en ze ook zelf volledig uitvoeren en besturen die nieuwe initiatieven nemen, maar de uitvoering delegeren.

³⁷ G. Devos, J.C. Verhoeven, H. Van Den Broeck & R. Vandenberghe, "De rol van schoolbesturen in het schoolmanagement", Leuven/Apeldoorn: Garant, 1999, p. 15-16.

- Bij een toezichthoudend bestuur neemt de school³⁸ initiatief en werkt uit. Het moet zich verantwoorden bij het schoolbestuur³⁹, dat een bijdrage levert (kijkt na, bespreekt, geeft advies, doet suggesties,...).
- Bij een bekrachtigend bestuur neemt de school initiatief en werkt of voert uit. Het schoolbestuur neemt kennis en keurt goed.

De onderstaande grafiek geeft de taakopvatting in de verschillende beleidsdomeinen weer zoals waargenomen door de voorzitters en zoals waargenomen door de directeurs.

Grafiek 10 – Taakopvatting in de verschillende beleidsdomeinen zoals waargenomen door de voorzitter van het bestuur en de directeur



Bron: survey Rekenhof

Net zoals bij de beslissingsgraad van de schoolbesturen doen zich in het algemeen grote verschillen voor tussen beleidsdomeinen. Dat betekent dat de rol die schoolbesturen opnemen, sterk varieert naargelang het beleidsdomein. Een meerderheid van de voorzitters⁴⁰ ziet het

³⁸ Onder school vallen: de directeur(s), het college van directeurs en de algemeen directeur (GO), leden van het middenkader, de scholengemeenschap en werkgroepen die ressorteren onder het gezag van de directeur en waaraan geen enkel lid van het bestuur deelneemt.

³⁹ Voor schoolbestuur wordt de eerder gegeven definitie gebruikt.

⁴⁰ Het aantal respondenten varieert van 81 tot 83.

bestuur als *beleidsbepalend* (uitvoerend of delegerend) voor de beleidsdomeinen strategisch beleid (78,1%), financieel en materieel beleid (68,3%) en externe relaties (54,2%). In de andere beleidsdomeinen is dat voor minder dan een derde van de besturen het geval: personeelsbeleid (32,9%), participatiebeleid (30,9%), identiteitsbeleid (27,7%) en kwaliteitsbeleid (26,8%). Vooral bij het pedagogisch beleid (16%) en zorg- en GOK-beleid (10,8%) treden besturen meer toezichthoudend (respectievelijk 53,1% en 45,8%) of *bekrachtigend* (respectievelijk 30,9% en 43,4%) op. Met uitzondering van die twee beleidsdomeinen beschouwt minder dan een kwart van de voorzitters de taakopvatting van het bestuur als bekrachtigend. Een voorzitter merkte op dat, ondanks de bekrachtigende rol, het bestuur zal ingrijpen als er iets fundamenteels dreigt fout te lopen. Voor het financieel en materieel beleid beschouwt geen enkele voorzitter het bestuur als bekrachtigend. In de bevraging gaven 6 (van de 114) voorzitters aan dat ze in alle beleidsdomeinen de taakopvatting van het bestuur als beleidsbepalend inschatten.

De controle- en verantwoordingsfunctie is een prioritaire taak van het schoolbestuur. Schoolbesturen moeten hun scholen stimuleren om hun kwaliteit te verbeteren en een kwaliteitsbeleid te ontwikkelen⁴¹. Schoolbesturen kunnen zich informeren over de prestaties van hun scholen via allerlei data (bijvoorbeeld peilingsproeven, doorlichtingsverslagen, enquêtes welbevinden bij leerlingen en leerkrachten, gegevens over het studierendement hoger onderwijs⁴², gegevens over bepaalde processen in de school). Onderzoek in Nederland toont aan dat bij besturen die sterker de kwaliteit van scholen bewaken en stimuleren, de schoolleiders beter functioneren, wat indirect ook de kwaliteit van de lessen op de scholen verhoogt⁴³. Toch beschouwt 12,2% van de voorzitters en 54,7% van de directeurs het bestuur als louter bekrachtigend voor het kwaliteitsbeleid.

Van de beleidsbepalende besturen gaat de meerderheid (70,3%) de initiatieven in het beleidsdomein strategisch beleid zelf uitwerken. In de andere domeinen zullen de beleidsbepalende besturen hun initiatieven eerder delegeren. In het beleidsdomein pedagogisch beleid is er geen enkel bestuur dat de genomen initiatieven zelf volledig uitvoert.

Twee derde van de directeurs (66,6%)⁴⁴ beschouwen het schoolbestuur als beleidsbepalend voor het strategische beleid en bijna een derde (30,5%) is ook die mening toegedaan voor het financieel en materieel beleid⁴⁵. In de andere beleidsdomeinen percipiëren de directeurs de taakopvatting van de schoolbesturen voornamelijk als toezichthoudend of bekrachtigend.

Bij de antwoorden van de voorzitters en de directeurs zijn er opmerkelijke verschillen zichtbaar. In het algemeen beschouwen de voorzitters het bestuur in elk beleidsdomein vaker als beleidsbepalend dan de directeurs. Voorzitters dichten het bestuur een grotere rol toe dan de directeurs. Het grootste verschil doet zich voor bij het beleidsdomein externe relaties: hier antwoordden relatief gezien 6 keer meer voorzitters (54,2%) dan directeurs (9%) dat het schoolbestuur beleidsbepalend is.

⁴¹ G. Devos, "Professionalisering van schoolbesturen: hefboomen voor een sterke bestuurskracht", *Personeel en Organisatie, Schoolleiding en begeleiding*, 2008, Vol. 19, p. 1-22.

⁴² Voor secundaire scholen met een derde graad.

⁴³ Inspectie van het Onderwijs (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap). "De kwaliteit van schoolleiders in het basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs", Utrecht, maart 2014.

⁴⁴ Ten opzichte van 78,1% van de voorzitters. Het aantal respondenten bij de directeurs varieert van 198 tot 201.

⁴⁵ Ten opzichte van 68,3% van de voorzitters.

Een mogelijke verklaring voor de verschillende perceptie rond taakopvatting is de brede invulling van elk beleidsdomein: het is mogelijk dat de beleidsdomeinaspecten waarmee de respondent het meest vertrouwd is, de antwoorden hebben gestuurd. Binnen het domein externe relaties zijn bijvoorbeeld verschillende niveaus mogelijk, waarbij mogelijk soms het schoolbestuur eerder het initiatief neemt en soms de directeur. Daarnaast is het mogelijk dat een voorzitter de werkzaamheden van het bestuur overschat en die van de directeur onderschat. Gelijkaardig kan de directeur de werkzaamheden van het bestuur onderschatten. Dat kan onder andere voortvloeien uit een onduidelijke taakafbakening. Zowel de voorzitters als de directeurs gaven echter aan dat er gemiddeld gezien een duidelijke afbakening van de bevoegdheden is. Slechts 6,3% van de directeurs ging daar niet mee akkoord, 22,7% stond er neutraal tegenover. Een verstoorde communicatie kan ook aanleiding geven tot een verschillende perceptie, maar 80% van de directeurs heeft de informatie-uitwisseling tussen de raad van bestuur en de directeur als goed beoordeeld.

Met uitzondering van het beleidsdomein financieel en materieel beleid achten zowel de voorzitters als de directeurs dat er in elk beleidsdomein zowel sprake is van beleidsbepalende, toezichthoudende als bekrachtigende besturen. Binnen de toepasselijke wettelijke beperkingen zijn schoolbesturen vrij om hun organisatie en bevoegdheidsverdeling vast te leggen. Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat als directeurs onvoldoende autonomie ervaren, zij meer stress ervaren en hun school minder effectief leiden⁴⁶. Als het bestuur te veel bevoegdheden doorschuift naar de scholen, heeft dat echter een negatief effect op het welbevinden van de directeur⁴⁷. Een goede balans die rekening houdt met de draagkracht en het profiel van de directeur, is dus belangrijk.

Voor de meeste beleidsdomeinen heeft het Rekenhof geen relatie gevonden tussen de grootte van het bestuur en de taakopvatting, noch in de antwoorden van de besturen, noch in die van de directeurs⁴⁸. Schaalvergroting resulteert dus niet in een veranderde (perceptie van de) taakverdeling. De twee uitzonderingen daarop zijn de beleidsdomeinen strategisch beleid en externe relaties. Terwijl de beleidsbepalende besturen bij eenpitters (en in mindere mate bij de grote besturen) in het domein strategisch beleid de initiatieven zelf uitvoeren, zullen middelgrote besturen die eerder delegeren. Voor het beleidsdomein externe relaties is er alleen een verband tussen de grootte van de besturen en de taakopvatting volgens de directeurs. Bij eenpitters en middelgrote besturen percipiëren de directeurs de besturen eerder als toezichthoudend dan als bekrachtigend, terwijl ze dat bij grote besturen (meer dan 6 scholen) omgekeerd ervaren.

⁴⁶ J.N. Tichatonga, "Determinants and prevalence of occupational stress among Zimbabwean school administrators", *Journal of Educational Administration*, 1999, 37, p. 256. Steunpunt Onderwijsonderzoek, UGent, G. Devos, B. Vanblaere & L. Bellemans, *Stress en welbevinden bij schoolleiders: Een analyse van bepalende factoren en van vereiste randvoorwaarden*, 2017.

⁴⁷ R. Green, S. Malcolm, K. Greenwoord, M. Small & G. Murphy, "A survey of the health of Victorian primary school principals", *International Journal of Educational Management*, 2001, 26, p. 23.

⁴⁸ Dat betekent ook dat daardoor geen vertekening optreedt. Bij de perceptievergelijking van de taakopvatting, is het aandeel respondenten dat hoort bij een groot bestuur immers groter bij de directeurs dan bij de voorzitters van schoolbesturen.

3.4 Deelconclusie

Wetenschappelijke literatuur toont het belang aan van een goede samenwerking tussen bestuur en directeur voor de goede werking van de school. Over het algemeen schatten zowel de voorzitters als de directeurs de samenwerking tussen hen beiden vrij positief in, maar gaven de directeurs lagere scores. 5 tot 17% van de directeurs beoordeelden bepaalde aspecten van de samenwerking negatief tot zeer negatief, zoals de directeur betrekken bij de beslissingen van de raad van bestuur en rekening houden met de mate waarin de directeur de beslissingen van de raad van bestuur ondersteunt. Een aandachtspunt is dat de mate van samenwerking het grootst is bij eenpitters, maar afneemt bij grotere besturen.

Zowel de beslissingsgraad als de taakopvatting van de besturen verschilt sterk tussen de beleidsdomeinen. Bijna alle besturen nemen systematisch de beslissingen in het beleidsdomein financieel en materieel beleid. Ook neemt een ruime meerderheid van de besturen systematisch de beslissingen in de beleidsdomeinen strategisch beleid en personeelsbeleid. Slechts de helft van de besturen neemt systematisch de beslissingen in de beleidsdomeinen participatiebeleid en kwaliteitsbeleid. De beleidsdomeinen waar schoolbesturen het minst de beslissingen nemen, zijn het pedagogisch beleid en het zorg- en GOK-beleid.

Wat betreft de taakopvatting, beschouwt een meerderheid van de voorzitters het bestuur als beleidsbepalend voor de beleidsdomeinen strategisch beleid, financieel en materieel beleid, en externe relaties. In de andere beleidsdomeinen is dat veel minder het geval. 12,2% van de voorzitters en 54,7% van de directeurs beschouwen het bestuur als bekrachtigend voor het kwaliteitsbeleid. Vooral bij het pedagogisch beleid en zorg- en GOK-beleid treden besturen meer toezichthoudend of bekrachtigend op. Met uitzondering van die twee beleidsdomeinen rapporteerden minder dan een kwart van de voorzitters de taakopvatting van het bestuur als louter bekrachtigend. De meeste beleidsbepalende besturen voeren de initiatieven niet zelf uit, maar delegeren ze, behalve voor het beleidsdomein strategisch beleid. Met uitzondering van het beleidsdomein financieel en materieel beleid zijn er volgens de voorzitters en de directeurs in elk beleidsdomein zowel beleidsbepalende, toezichthoudende als bekrachtigende besturen.

De perceptie van de voorzitters en de directeurs over de taakopvatting van de besturen verschilt in vrij grote mate. In het algemeen beschouwen voorzitters het bestuur in elk beleidsdomein vaker als beleidsbepalend. Met uitzondering van de beleidsdomeinen strategisch beleid en financieel en materieel beleid beschouwen de directeurs de taakopvatting van de schoolbesturen voornamelijk als toezichthoudend of bekrachtigend.

Met uitzondering van de domeinen strategisch beleid en externe relaties heeft het Rekenhof geen verband gevonden tussen de grootte van het bestuur (aantal scholen dat eronder ressorteert) en de taakopvatting.

HOOFDSTUK 4

Verband tussen beleidsvoering en kwaliteitsaspecten

4.1 Indicatoren voor kwaliteitsaspecten

Om de kwaliteit van het onderwijs bij de bevroagde scholen in kaart te brengen, bepaalde het Rekenhof voor zeven beleidsdomeinen een aantal indicatoren (zie onderstaande tabel). Om de indicatoren op te stellen, raadpleegde het Rekenhof onder andere de volgende bronnen: het bronnendocument voor het referentiekader voor Onderwijskwaliteit (OK), de relevante onderwijsregelgeving en wetenschappelijke literatuur⁴⁹. Voor de beleidsdomeinen identiteitsbeleid en strategisch beleid bepaalde het Rekenhof geen indicatoren. Het Rekenhof gebruikte de oordelen van de Onderwijsinspectie over de bewoonbaarheid, veiligheid en hygiëne van de schoolgebouwen, alsook over de kwaliteit van de onderwijspraktijk. Voor de kwaliteit ging het Rekenhof meer bepaald na wat het aandeel was van de leergebieden (lager onderwijs), vakken of structuuronderdelen (secundaire scholen) dat voldoet in het totaal van de door de Onderwijsinspectie onderzochte leergebieden, vakken of structuuronderdelen. Het maakte ook gebruik van gegevens van het Onderwijsministerie over de leerprestaties in het lager onderwijs (percentage A-attesten in het eerste jaar secundair onderwijs) en de secundaire scholen met een derde graad (studierendement eerste jaar hoger onderwijs⁵⁰). Daarnaast hanteerde het als indicatoren: het percentage personeelsleden met minstens één opdracht (ambt/vak) waarvoor ze een vereiste bekwaamheid bezitten⁵¹ en het percentage voltijds equivalenten (VTE) ingezet voor zorg (zorg- en GOK-beleid).

Verder heeft het Rekenhof in de survey aan de directeurs een aantal vragen voorgelegd over verschillende processen (zorg- en GOK-beleid, kwaliteitsbeleid, personeelsbeleid, participatiebeleid (enkel VGO en OGO) en beleid rond Brede School). De beoordelingsscores (op een 5- tot 10-tal vragen) heeft het omgerekend naar één score van de procesindicator die de kwaliteit van het proces beoordeelt. Ook heeft het Rekenhof de opvolging van de leerlingen (pedagogisch beleid) en het al dan niet respecteren van de maximumfactuur⁵² (financieel en materieel beleid) in het lager onderwijs bevroagd.

⁴⁹ Zie bijlage 1.

⁵⁰ Het studierendement is het aantal verworven studiepunten ten opzichte van het aantal opgenomen studiepunten. Het studierendement werd per aangeboden studierichting in de derde graad van de secundaire school en per type opleiding in het hoger onderwijs (academische bachelor of professionele bachelor) vergeleken met het Vlaamse gemiddelde.

⁵¹ Die gegevens geven een beeld van de kwaliteit van het rekruteringsbeleid van een school. De cijfers werden vergeleken met de cijfers in de onderwijszone.

⁵² Het basisonderwijs is kosteloos. Het schoolbestuur kan aan de ouders alleen een bijdrage vragen voor activiteiten die niet noodzakelijk zijn om de eindtermen te realiseren of de ontwikkelingsdoelen na te streven, verplichte materialen die niet begrepen zitten onder eerder vermelde activiteiten en waarvan de ouders het te besteden bedrag niet zelf kunnen bepalen, en meerdaagse extra-murosactiviteiten. De bijdrage mag niet hoger zijn dan een bepaald bedrag dat de overheid vastlegt (maximumfactuur).

De onderstaande tabel geeft per beleidsdomein een overzicht van de gebruikte indicatoren en de bronnen voor de gegevens.

Tabel 6 – Gebruikte indicatoren en bronnen

Beleidsdomein	Indicator	Gegevensbron
Pedagogisch beleid	Kwaliteit onderwijspraktijk	Onderwijsinspectie
	Leerprestaties	Onderwijsministerie
	Gebruik opvolgingssysteem	Survey
Financieel en materieel beleid	Bewoonbaarheid, veiligheid en hygiëne van schoolgebouwen	Onderwijsinspectie
	Respecteren maximumfactuur (lager onderwijs)	Survey
Zorg- en GOK-beleid	Procesindicator	Survey
	% VTE ingezet voor zorg	Survey
Kwaliteitsbeleid	Procesindicator	Survey
Personeelsbeleid	Procesindicator	Survey
	% personeelsleden met vereist bekwaamheidsbewijs	Onderwijsministerie
Participatiebeleid	Procesindicator	Survey
Externe relaties	Beleid rond Brede School	Survey

Bron: Rekenhof

4.2 Kwaliteitsaspecten van het verstrekte onderwijs

De onderstaande tabellen tonen de scores van de onderzochte scholen op de kwaliteitsaspecten. Alleen de scholen waarvan ook de voorzitter van het corresponderende bestuur de bevraging minstens gedeeltelijk heeft ingediend, zijn opgenomen in de data-analyse.

Tabel 7 – Kwaliteitsaspecten financieel en materieel beleid

Indicator	Aantal scholen	Oordeel	Percentage
Bewoonbaarheid, veiligheid en hygiëne van schoolgebouwen	232	Gunstig	71,1%
		Beperkt gunstig	25%
		Ongunstig	3,9%
Respecteren maximumfactuur lager onderwijs (meerdaagse studiereizen)	142	Onder maximumfactuur	88%
		Boven maximumfactuur	12%

Bron: Onderwijsinspectie en survey Rekenhof

71,1% van de onderzochte scholen heeft een gunstig oordeel van de Onderwijsinspectie gekregen over de bewoonbaarheid, veiligheid en hygiëne van haar gebouwen. 88% van het lager onderwijs respecteert de wettelijk opgelegde maximumfactuur.

Tabel 8 – Kwaliteitsaspecten andere beleidsdomeinen

Indicator	Aantal scholen	Feitelijke minimum score	Feitelijke maximum score	Gemiddelde	Standaarddeviatie
Leergebieden (lager onderwijs)	159	0%	100%	74,1%	32,4%
Vakken/structuuronderdelen (secundair onderwijs)	78	0%	100%	72,4%	24,7%
% A-attesten	157	53%	100%	91,4%	8,1%
Studierendement hoger onderwijs	61	-74%	32,5%	2,2%	19,8%
Gebruik opvolgingssysteem	213	1,9	5	4,3	0,5
Procesindicator zorg- en GOK-beleid	215	2,9	5	4,1	0,5
% zorg VTE	162	0	46%	6,8%	7%
Procesindicator kwaliteitsbeleid	211	2	5	3,8	0,6
Procesindicator personeelsbeleid	217	2	11	6,7	1,7
% personeelsleden met vereist bekwaamheidsbewijs	79	-38,9%	21%	1,9%	11,5%
Procesindicator participatiebeleid	187	2	5	4,3	0,6
Beleid rond Brede School	215	1,5	5	3,9	0,6

Bron: Onderwijsinspectie en survey Rekenhof

Gemiddeld voldoet ongeveer drie kwart van de onderzochte leergebieden in het lager onderwijs en van de vakken of structuuronderdelen in de secundaire scholen. Gemiddeld behaalt 91,4% van de leerlingen in het lager onderwijs een A-attest in het eerste jaar secundair onderwijs. Bij de meerderheid van de scholen in het lager onderwijs behaalt meer dan drie kwart van de leerlingen een A-attest. Het studierendement in het eerste jaar hoger onderwijs schommelt meestal tussen de 25% onder en boven het Vlaams gemiddelde.

Het percentage VTE dat voor zorg wordt ingezet, verschilt sterk van school tot school. Het percentage hangt samen met de OKI-waarde (aandeel kansarme leerlingen) van de school (correlatie = 0,3). Het varieert sterk naargelang de grootte van de school: er is een negatief verband tussen het totaal VTE en het percentage VTE besteed aan zorg.

In het algemeen beoordeelden de directeurs de processen rond zorg- en GOK-beleid, kwaliteitsbeleid, personeelsbeleid, participatiebeleid en beleid rond Brede School positief. De laagste gemiddelde scores worden behaald in het personeelsbeleid (6,7 op 11) en het kwaliteitsbeleid (3,8 op 5), de hoogste gemiddelde score (4,3 op 5) in het participatiebeleid.

Het aandeel personeelsleden met een vereist bekwaamheidsbewijs varieert sterk tussen de onderzochte scholen: het varieert van 38,9% onder het gemiddelde tot 21% boven het gemiddelde binnen hun onderwijszone.

4.3 Verband tussen beleidsvoering en kwaliteitsaspecten

Het schoolbestuur is de eindverantwoordelijke voor de kwaliteit van het verstrekte onderwijs. Het Rekenhof ging met statistische data-analyses (zie bijlage 1) na of de wijze van beleidsvoering van de schoolbesturen verband houdt met bepaalde kwaliteitsaspecten van het onderwijs in de betrokken scholen.

Het Rekenhof heeft met de volgende aspecten van de beleidsvoering verbanden gezocht:

- de mate van samenwerking tussen het schoolbestuur en de directeur (zoals waargenomen door de directeur),
- het gegeven of de schoolbesturen al dan niet systematisch beslissingen nemen (zie grafiek 9) in het beleidsdomein van de kwaliteitsindicator (zie tabel 6).

Bij de analyses heeft het Rekenhof controlevariabelen gebruikt: variabelen die mogelijk een invloed hebben op de kwaliteitsindicatoren en die kunnen samenhangen met de wijze van beleidsvoering. Door ze op te nemen als controlevariabelen, worden de onderzochte relaties uitgezuiverd. De gebruikte controlevariabelen zijn: grootte van het schoolbestuur, onderwijsnet en onderwijsniveau als de indicator voor beide onderwijsniveaus beschikbaar was. Voor het % A-attesten, het studierendement hoger onderwijs en de procesindicator zorg- en GOK-beleid werd ook de OKI-waarde als bijkomende controlevariabele gebruikt. Voor het % VTE ingezet voor zorg werden de OKI-waarde en het totaal aantal VTE van de school als bijkomende controlevariabelen gehanteerd. Alle beschikbare data werden steeds opgenomen in de analyses. De aantallen in tabel 9 kunnen licht afwijken van de aantallen in tabellen 7 en 8 als er gegevens ontbraken bij de inputvariabelen door onvolledige antwoorden van bestuur of directeur.

Tabel 9 – Resultaten verbanden tussen beleidsvoering schoolbesturen en indicatoren van kwaliteitsaspecten van de scholen

Indicator kwaliteitsaspect	Effect samenwerking	Effect beslissing beleidsdomein	Aantal scholen
Leergebieden (lager onderwijs)			134
Vakken/structuuronderdelen (secundair onderwijs)			66
% A-attesten			132
Studierendement hoger onderwijs			53
Gebruik opvolgingssysteem	+		196
Bewoonbaarheid, veiligheid en hygiëne van schoolgebouwen			203
Respecteren maximumfactuur (lager onderwijs)			133
Procesindicator zorg- en GOK-beleid	+		200
% VTE ingezet voor zorg	(+)		150
Procesindicator kwaliteitsbeleid	(+)		199
Procesindicator personeelsbeleid			201
% personeelsleden met vereist bekwaamheidsbewijs			67
Procesindicator participatiebeleid	+	+	172
Beleid rond Brede School	+		200

Voor verschillende kwaliteitsaspecten van onderwijs heeft het Rekenhof een positief verband gevonden met de mate van samenwerking. Dat betekent dat als een directeur een hogere mate van samenwerking met het schoolbestuur heeft gerapporteerd, er voor bepaalde kwaliteitsindicatoren ook betere scores zijn. Zo is een hogere mate van samenwerking gerelateerd aan een beter gebruik van het opvolgingssysteem in de school. Dat systeem wordt dan beter gebruikt om de leerlingen op te volgen inzake toetsscores, eventuele zorgmaatregelen en de socio-

emotionele ontwikkeling, maar ook om beslissingen te nemen op schoolniveau (bijvoorbeeld inzake pedagogische strategie of bij evaluatie van het onderwijsniveau).

Een betere samenwerking tussen het bestuur en de directeur hangt ook samen met hogere scores op de verschillende procesindicatoren over het zorg- en GOK-beleid, het participatiebeleid en het beleid rond Brede School. Scholen met een goede samenwerking scoren beter in hun zorg- en GOK-beleid. Zo is er in het algemeen een beter draagvlak voor zorg, meer zorgexpertise en een duidelijkere, uitgewerkte en systematische aanpak van het zorg- en GOK-beleid in de school. Het Rekenhof heeft ook aanwijzingen gevonden dat een betere samenwerking samenhangt met een hoger percentage VTE dat wordt ingezet voor zorg⁵³. Ook het participatiebeleid relateert positief met de samenwerking tussen bestuur en directeur. De voorwaarden voor voldoende inspraak van de verschillende schoolactoren (leerkrachten, ouders, leerlingen) inzake het schoolbeleid zijn beter vervuld: een goede samenstelling en werking van de schoolraad, de aanwezigheid van een pedagogische raad, ouderraad en leerlingenraad. Scholen met een goede samenwerking scoren ook beter in het beleid rond Brede School. Ze hebben meer aandacht voor de ruimere schoolomgeving, bijvoorbeeld via samenwerking met externe partners voor cultuur en sport. Er is ook een indicatie dat meer samenwerking samenhangt met een hogere score op de procesindicator voor het kwaliteitsbeleid⁵⁴.

Het positieve verband tussen samenwerking en bepaalde kwaliteitsaspecten van onderwijs is onafhankelijk van de grootte van het bestuur waartoe de school behoort. Een hogere mate van samenwerking werd echter teruggevonden bij kleinere besturen vergeleken met grotere besturen⁵⁵. Bij een fusiebeweging tussen schoolbesturen zal voor dit aspect aandacht moeten zijn. Voor het participatiebeleid heeft het Rekenhof ook een verband gevonden met de beslissingsgraad van het schoolbestuur (VGO en OGO): als het schoolbestuur systematisch de beslissingen neemt in dat domein en ze dus niet systematisch delegeert, hangt dat samen met een hogere score op de procesindicator.

Bij het testen van de relatie tussen de beleidsvoering van de schoolbesturen en de kwaliteitsaspecten van de scholen, heeft het Rekenhof, zoals eerder vermeld, met controlevariabelen gewerkt om rekening te houden met een mogelijk mediërend effect van bepaalde factoren of omgevingen. In een complexe context als deze is het echter onmogelijk alle factoren (zowel verschillende aspecten van beleidsvoering als andere) en alle interacties tussen de verschillende factoren mee op te nemen. Het is daardoor mogelijk dat bepaalde bestaande relaties niet of onvoldoende sterk tot uiting komen in de analyse of slechts in bepaalde contexten voorkomen.

Zo toonden de voorgaande statistische analyses geen verband aan tussen de wijze van beleidsvoering van het schoolbestuur en de *harde* indicatoren van onderwijskwaliteit, zoals de leerprestaties. In het lager onderwijs is er in het algemeen wel een samenhang tussen de leerprestaties (% A-attesten) en de samenwerking tussen directeur en bestuur (correlatie 0,2), maar die samenhang verdwijnt als de OKI-waarde eveneens in aanmerking wordt genomen. De correlatie tussen OKI-waarde en leerprestaties bedraagt in het lager onderwijs -0,8, de correlatie tussen OKI-waarde en samenwerking -0,2. Omdat de bestuurscontext niet altijd dezelfde is, is het mogelijk dat de effecten van de werking van een schoolbestuur verschillen

⁵³ Dat verband is niet statistisch significant.

⁵⁴ Dat verband is niet statistisch significant.

⁵⁵ Zie 3.1.

per onderwijsnet. Zo is er in het officieel lager onderwijs een sterkere samenhang tussen leerprestaties en samenwerking (correlatie 0,4), terwijl die samenhang onbestaande is in het vrij gesubsidieerd onderwijs. Die samenhang verdwijnt echter opnieuw wanneer de OKI-waarde in aanmerking wordt genomen⁵⁶. Het is evenwel mogelijk dat in het officieel onderwijs, waar de gemiddelde OKI-waarde hoger ligt dan in het vrij gesubsidieerd onderwijs⁵⁷, de invloed van de OKI-waarde op de leerprestaties niet alleen werkt op grond van de individuele socio-economische kenmerken van de leerlingen, maar via andere kenmerken van de school die met een hoge gemiddelde OKI-waarde samenhangen, zoals een slechtere samenwerking tussen directeur en bestuur. De samenwerking geeft dan weliswaar geen bijkomende verklaring voor de leerprestaties, maar is dan mogelijk de wijze waarop de OKI-waarde haar invloed uitoefent. Dit vergt evenwel verder onderzoek om te kunnen bevestigen.

Het Rekenhof selecteerde de data over het VGO (basisonderwijs) voor verdere exploratie. Door gebruik te maken van een kwalitatieve vergelijkende analyse (*qualitative comparative analysis* of QCA) heeft het binnen die groep van scholen onderzocht of combinaties van aspecten van de beleidsvoering kunnen samenhangen met betere leerprestaties. Omdat uit de eerdere analyse bleek dat er een negatieve relatie is tussen de OKI-waarde (aandeel kansarme leerlingen) en de leerprestaties (% A-attesten), heeft het Rekenhof voor de toepassing van QCA een onderscheid gemaakt tussen scholen met minder kansarme leerlingen (67 scholen, OKI-waarde <0,8) en scholen met veel kansarme leerlingen (29 scholen).

Voor de VGO-scholen met minder kansarme leerlingen bracht QCA aan het licht dat alle scholen waarvan de directeur minstens een bepaalde mate van samenwerking rapporteert (minimum gemiddelde waarde 3,3) en waarvan het bestuur systematisch beslist over zowel het kwaliteitsbeleid, het pedagogisch beleid als het zorg- en GOK-beleid, bovengemiddelde leerprestaties behalen. Het gaat om 27% van de 37 scholen uit de steekproef met een bovengemiddeld resultaat⁵⁸.

Bij de onderzochte VGO-scholen met veel kansarme leerlingen zijn er twee combinaties van factoren die leiden naar betere leerprestaties⁵⁹:

- Alle scholen waarvan de directeur een betere samenwerking rapporteert (boven een gemiddelde waarde van 3,6) en waarvan het bestuur systematisch beslist over het zorg- en GOK-beleid, vertonen bovengemiddelde leerresultaten. Het gaat om 31,6% van de 19 scholen uit de steekproef met een bovengemiddeld resultaat.
- Alle scholen waarvan de directeur een betere samenwerking rapporteert en waarvan de voorzitter rapporteert dat het bestuur beleidsbepalend of toezichhoudend is inzake het pedagogisch beleid, bereiken bovengemiddelde leerresultaten. Het betreft hier 52,6% van de scholen uit de steekproef met een bovengemiddeld resultaat.

⁵⁶ De correlatie tussen OKI-waarde en leerprestaties bedraagt in het lager officieel onderwijs -0,85, de correlatie tussen OKI-waarde en samenwerking -0,39. In het vrij gesubsidieerd onderwijs bedragen die respectievelijk -0,72 en -0,15.

⁵⁷ 0,98 in het officieel onderwijs, 0,72 in het vrij gesubsidieerd onderwijs. De standaarddeviatie is respectievelijk 0,84 en 0,64.

⁵⁸ Dat houdt in dat nog andere combinaties leiden tot goede leerresultaten (bijvoorbeeld met een minder goede samenwerking tussen directeur en bestuur), maar dat die andere combinaties niet bij elke school die een van die combinaties vertoont, leiden naar bovengemiddelde leerresultaten.

⁵⁹ De twee beschreven combinaties samen betreffen 63,2% van de succesvolle kansarme scholen.

De resultaten van QCA geven een indicatie van welke combinaties van factoren samen de leerresultaten positief kunnen beïnvloeden voor scholen binnen deze context. Het vergt nog verder onderzoek om de relaties uit te diepen.

4.4 Deelconclusie

Het Rekenhof gaf een brede invulling aan het begrip kwaliteit. Het gebruikte zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens die afkomstig waren uit verschillende bronnen. In het algemeen beoordeelden de directeurs de processen in de verschillende beleidsdomeinen vrij positief.

Uit de analyses bleek een positief verband tussen de mate van samenwerking die de directeur ervaart met het bestuur en de kwaliteit van de processen in een aantal beleidsdomeinen. Het Rekenhof stelde meer bepaald een positief verband vast tussen de mate van samenwerking en een betere opvolging van de leerlingen in de school en een hogere kwaliteit in het zorg- en GOK-beleid, het participatiebeleid en het beleid rond Brede School. Het vond ook aanwijzingen dat een goede samenwerking samenhangt met een hoger percentage VTE dat wordt ingezet voor zorg en een hogere score op de procesindicator voor het kwaliteitsbeleid. Het positieve verband tussen samenwerking en bepaalde kwaliteitsaspecten van het onderwijs in de school is onafhankelijk van de grootte van het bestuur waartoe de school behoort. Een hogere mate van samenwerking werd echter teruggevonden bij kleinere besturen vergeleken met grotere besturen.

Voor het participatiebeleid heeft het Rekenhof ook een positieve samenhang gevonden met de beslissingsgraad van het schoolbestuur (VGO en OGO): als het schoolbestuur systematisch de beslissingen neemt in dat domein en ze dus niet systematisch delegeert, hangt dat samen met een hogere score op de procesindicator.

De statistische analyse toonde geen verband met de andere kwaliteitsindicatoren. Omdat de bestuurscontext niet altijd dezelfde is, is het mogelijk dat de effecten van de werking van een schoolbestuur verschillen per onderwijsnet. Het Rekenhof selecteerde lagere scholen in het VGO om te onderzoeken of combinaties van aspecten van de beleidsvoering samenhangen met betere leerprestaties. Bij de onderzochte VGO-scholen met weinig kansarme leerlingen bleek een goede samenwerking tussen directeur en bestuur gecombineerd met een bestuur dat systematisch beslist over kwaliteitsbeleid, pedagogisch beleid en zorg- en GOK-beleid, samen te hangen met bovengemiddelde leerresultaten. VGO-scholen met veel kansarme leerlingen behalen ook bovengemiddelde leerresultaten als een goede samenwerking gecombineerd wordt met een bestuur dat systematisch beslist over zorg- en GOK-beleid of met een niet louter bekrachtigend bestuur in het pedagogisch beleidsdomein.

HOOFDSTUK 5

Algemene conclusies

Schoolbesturen dragen de eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs en voor het goed functioneren van hun scholen. De Vlaamse overheid heeft nog maar weinig zicht op de individuele kenmerken, werking en wijze van beleidsvoering van de schoolbesturen. Het Rekenhof heeft getracht die gegevens in kaart te brengen via een survey bij een steekproef van voorzitters en directeurs. Bij algemene uitspraken over schoolbesturen dient ermee rekening gehouden te worden dat de antwoorden van maar 1 voorzitter van het GO zijn opgenomen en dat het Rekenhof de individuele kenmerken van de bestuursleden van het OGO niet heeft bevraagd.

Een schoolbestuur kent gemiddeld 8 leden. 35,5% van de bestuursleden heeft onderwijservaring, 44,4% bestuurservaring. De bestuursleden hebben gemiddeld een eerder hoge leeftijd (50+) en zijn doorgaans onbezoldigd. Opvallend is dat 11% van de besturen geen enkel lid heeft met onderwijservaring. Vanwege de controle- en verantwoordingsfunctie en de inhoudelijke ondersteuning van de directeur, is het cruciaal dat de schoolbesturen voldoende expertise hebben in alle beleidsdomeinen. Expertise vormt bij een aantal besturen echter een probleem. De 3 beleidsdomeinen waar volgens de voorzitters zelf het vaakst expertise ontbreekt, zijn het zorg- en GOK-beleid (31%), het pedagogisch beleid (21,2%) en het participatiebeleid (19,3%). In de beleidsdomeinen kwaliteitsbeleid en personeelsbeleid gaven respectievelijk 18,5% en 12,9% van de voorzitters aan expertise te missen.

Voorzitters en directeurs zijn vrij tevreden over hun onderlinge samenwerking, maar de directeurs zijn minder positief dan de voorzitters. 5 tot 17% van de directeurs hadden een negatief oordeel omdat ze te weinig worden betrokken bij beslissingen van het bestuur. De mate van samenwerking is het grootst bij eenpitters (schoolbesturen met 1 school) en neemt af bij grotere besturen.

Zowel de mate waarin besturen beslissingen nemen als de taakopvatting van de besturen verschilt sterk tussen de beleidsdomeinen onderling. Wat betreft de taakopvatting, beschouwt een meerderheid van de voorzitters het bestuur als beleidsbepalend voor strategisch beleid, financieel en materieel beleid, en externe relaties. In de andere beleidsdomeinen is dat veel minder het geval. Zo zijn een aanzienlijk aantal schoolbesturen in het personeelsbeleid, participatiebeleid, identiteitsbeleid, kwaliteitsbeleid, pedagogisch beleid, en zorg- en GOK-beleid niet beleidsbepalend, maar eerder toezichthoudend of bekrachtigend. De perceptie van de voorzitters en de directeurs over de taakopvatting van de besturen verschilt bovendien in grote mate. In het algemeen beschouwen voorzitters het bestuur vaker als beleidsbepalend dan de directeurs. Ook zijn schoolbesturen onderling vrij divers qua taakopvatting. Met uitzondering van het financieel en materieel beleid zijn er in elk beleidsdomein zowel beleidsbepalende en toezichthoudende schoolbesturen als bekrachtigende.

Het Rekenhof onderzocht of er een verband is tussen de beleidsvoering van de schoolbesturen en bepaalde kwaliteitsaspecten van het onderwijs. Het ging daarbij uit van een ruime invulling van het begrip kwaliteit. De analyse toonde duidelijk het belang aan van een goede samenwerking tussen het schoolbestuur en de directeur. Zo is er een positief verband tussen de mate van samenwerking die de directeur ervaart met het bestuur en een betere opvolging van de leerlingen in de school, alsook een hogere kwaliteit in het zorg- en GOK-beleid, het participatiebeleid en het beleid rond Brede School. De beleidsvoering van de schoolbesturen bleek ook positief samen te hangen met de kwaliteit van het participatiebeleid: de kwaliteitsindicator stijgt naarmate de schoolbesturen systematisch de beslissingen nemen in dat beleidsdomein.

De statistische analyse toonde geen verband met de andere kwaliteitsindicatoren. Omdat de bestuurscontext niet altijd dezelfde is, is het mogelijk dat er binnen specifieke populaties of contexten nog andere verbanden mogelijk zijn. Bij lagere scholen in het VGO toonde de analyse van het Rekenhof bijvoorbeeld dat bepaalde combinaties van aspecten van de beleidsvoering samenhangen met betere leerprestaties. Verder onderzoek is hier raadzaam.

HOOFDSTUK 6

Aanbevelingen

De Vlaamse overheid voert een eerder terughoudend beleid ten opzichte van de schoolbesturen. Niettemin kan zij met de onderstaande aanbevelingen de onderwijskwaliteit bevorderen, zonder te raken aan de vrijheid van onderwijs.

- De Vlaamse overheid kan er in haar onderwijsbeleid voor opteren om de schoolbesturen:
 - o op te roepen aandacht te hebben voor voldoende diversiteit inzake ervaring en competenties bij hun samenstelling;
 - o te ondersteunen om hun competenties in alle beleidsdomeinen te versterken;
 - o te sensibiliseren om blijvend aandacht te hebben voor de samenwerking met de directeur en die samenwerking regelmatig te evalueren, in het bijzonder bij grote besturen, vanwege het belang ervan voor de onderwijskwaliteit;
 - o te motiveren om een actieve rol op te nemen in bepaalde beleidsdomeinen, in het bijzonder het kwaliteitsbeleid, onder andere door zich te informeren over de prestaties van hun scholen en stimulerende maatregelen te nemen die de kwaliteit verbeteren;
 - o te stimuleren om bij hun beleidsvoering de autonomie en werkbelasting van de school-directeur in rekening te nemen.
- Om haar onderwijsbeleid verder te onderbouwen, dient de Vlaamse overheid de rol van schoolbesturen te valoriseren door verder onderzoek te doen naar de beleidsvoering van de besturen en de samenwerking met de directeur.

HOOFDSTUK 7

Reactie van de minister

Op 9 mei 2019 deelde de Vlaamse minister van Onderwijs haar reactie op de conclusies en de aanbevelingen uit het ontwerpverslag mee (zie bijlage 2). De reactie van de minister bevat ook de analyse van het departement Onderwijs en Vorming van het ontwerpverslag.

Antwoord van de minister

De minister sloot zich aan bij de conclusie van het Rekenhof dat schoolbesturen de eindverantwoordelijkheid dragen voor de kwaliteit van het onderwijs en voor het goed functioneren van hun scholen. Ook erkende ze dat er nog maar weinig onderzoek bestaat over de individuele kenmerken, werking en wijze van beleidsvoering van de schoolbesturen in de specifieke Vlaamse context.

De minister verwees naar een aantal keuzes van het Rekenhof die een invloed hebben op de conclusies. Zo werden zeer grote besturen (meer dan 25 scholen) niet bevraagd, werd maar 1 scholengroep van het GO opgenomen in de analyses en werden de individuele kenmerken (waaronder expertise) van de besturen van het OGO niet bevraagd. De minister voegde eraan toe dat ondanks die nuances het uiteraard van belang is dat de schoolbesturen voldoende expertise hebben.

De minister gaf aan dat het Rekenhof de samenwerking tussen de raad van bestuur en de directeur vooral heeft geoperationaliseerd in de context van communicatie, informatiedoorstroom en betrokkenheid. Als mogelijke verklaring voor het verschil in tevredenheid over de samenwerking tussen directeurs van scholen in een klein bestuur en directeurs van scholen in een groter bestuur, verwees de minister naar eerder onderzoek dat stelt dat er een grotere kans is bij eenpitters op een organisch-culturele organisatiecultuur en een directe controle op de beleidsvorming. De minister vond het jammer dat het Rekenhof de ondersteuning vanuit het schoolbestuur aan de scholen en directies niet heeft bevraagd.

Ook viel het de minister op dat nagenoeg alle beleidsdomeinen waar het Rekenhof een positief verband heeft gevonden met de goede samenwerking tussen het schoolbestuur en de directie, net die beleidsdomeinen betreffen waar het schoolbestuur minder beleidsbepalend, maar eerder toezichthoudend en bekrachtigend is.

De minister bevestigde de nood aan verder onderzoek over schoolbesturen en beval aan dit op te nemen in een volgende overeenkomst met het steunpunt voor beleidsgericht onderzoek. Het Rekenhof wijst volgens de minister met reden op de nood aan voldoende expertise binnen de schoolbesturen en het belang van samenwerking tussen directie en schoolbestuur. Op de aanbeveling van het Rekenhof over de beleidsvoering van schoolbesturen en de autonomie en werkbelasting van de directeur, verwees de minister naar de al genomen maatregelen om

die werkbelasting te verminderen. Met betrekking tot de aanbeveling voor schoolbesturen om een actieve rol op te nemen in het kwaliteitsbeleid, wees de minister ten slotte op de mogelijkheid die schoolbesturen hebben om zich te informeren over de doorlichtingen van de Onderwijsinspectie.

De minister besloot dat overleg met alle stakeholders en eventueel aanvullend onderzoek zeker kunnen bijdragen tot cruciale stappen richting meer good governance in het onderwijs.

Nawoord van het Rekenhof

Het verslag vermeldt dat bij algemene uitspraken over schoolbesturen rekening moet worden gehouden met de nuanceringen dat de individuele kenmerken (waaronder ervaring en expertise) van de bestuursleden van het OGO niet zijn bevraagd en dat de data van maar 1 GO-bestuur zijn opgenomen in de analyses. Zeer grote besturen (meer dan 25 scholen) weerde het Rekenhof uit de steekproef vanwege hun specifieke organisatiekenmerken en omdat die specifieke categorie maar enkele besturen telt.

Het Rekenhof heeft de ondersteuning door het schoolbestuur aan de directies en de scholen als zodanig niet bevraagd, maar heeft bij de definiëring van de beslissingsgraad en de taakopvatting van de schoolbesturen rekening gehouden met de administratieve diensten en functies die zijn opgericht door het schoolbestuur en die onder hun gezag ressorteren.

Bijlage 1

Methodologie

1 Introductie

Deze toelichting beschrijft de methodologie van de gehanteerde meetinstrumenten en uitgevoerde statistische analyses. De tekst is opgevat als een aanvulling op de hoofdtekst. Methodologische aspecten die geen verdere uitleg behoeven of al in de hoofdtekst staan, werden niet in deze bijlage opgenomen.

2 Indicatoren voor samenwerking en kwaliteitsaspecten van het onderwijs: meetinstrument

Om de processen rond het personeelsbeleid, zorg- en GOK-beleid, kwaliteitsbeleid, participatiebeleid, het beleid rond Brede School en de opvolging van leerlingen (pedagogisch beleid) te beoordelen, stelde het Rekenhof een vragenlijst op. Om de vragen op te stellen, heeft het Rekenhof gebruik gemaakt van de volgende bronnen: het referentiekader voor onderwijskwaliteit (OK), de toepasselijke regelgeving, onderzoek van het Rekenhof en wetenschappelijk onderzoek (zie verder).

Per beleidsdomein heeft het Rekenhof een schaal opgesteld met 5 tot 11 items. De samenwerking tussen directeur en schoolbestuur werd gemeten met 10 items. Voor de schalen die een beoordeling vragen via een likertschaal (gaande van 1 = *helemaal niet akkoord* tot 5 = *helemaal akkoord*), ging het Rekenhof na of de schalen voldoende betrouwbaar zijn. *Cronbach's alpha* werd per schaal berekend om de interne consistentie na te gaan. Ook ging het Rekenhof met een itemanalyse na of het mogelijk was de interne consistentie te verhogen. Voor de schaal rond samenwerking werden de antwoorden van de directeurs en de voorzitters apart geanalyseerd. Na de itemanalyse werd 1 item in de schaal van zorg- en GOK-beleid verwijderd. Zoals blijkt uit de onderstaande tabel, is de interne consistentie voor alle schalen redelijk tot goed.

Tabel 1 – Cronbach's alpha voor de schalen van procesindicatoren en indicator voor samenwerking

Indicator	Cronbach's alpha
Gebruik opvolgingssysteem	0.826
Procesindicator zorg- en GOK-beleid	0.774
Procesindicator kwaliteitsbeleid	0.926
Procesindicator participatiebeleid	0.724
Beleid rond Brede School	0.699
Samenwerking	
• Antwoorden bestuur	0.880
• Antwoorden directeurs	0.946

Van de antwoorden op de items over personeelsbeleid, zorg- en GOK-beleid, kwaliteitsbeleid, participatiebeleid, het beleid rond Brede School, de opvolging van leerlingen en de samenwerking heeft het Rekenhof een gemiddelde score per respondent berekend. Voor personeelsbeleid werd het aantal ja-antwoorden opgeteld. Als een vraag onbeantwoord bleef, werd een correctiefactor toegepast.

3 Data-analyse

Het Rekenhof onderzocht het verschil in samenwerkingsscore voor verschillende groottes van besturen (zie 3.1 *Samenwerking schoolbestuur en directeur*). Ook heeft het de antwoorden van directeur en voorzitter vergeleken. De effecten heeft het getest met een variantieanalyse, waarbij *grootte bestuur* werd opgenomen als tussen-subjectvariabele en *respondent* (bestuur vs. directeur) als binnen-subjectvariabele.

Met een likelihood ratiotest (G-test) ging het Rekenhof de onafhankelijkheid na tussen verschillende nominale variabelen (aanwezige expertise vs. grootte bestuur, taakopvatting vs. grootte bestuur) voor de verschillende beleidsdomeinen (zie 3.3 *Taakopvatting schoolbestuur*).

Het Rekenhof ging met regressieanalyses na of de wijze van beleidsvoering van de schoolbesturen samenhangt met verschillende kwaliteitsaspecten van het onderwijs in de betrokken scholen (zie 4.3 *Verband tussen beleidsvoering en kwaliteitsaspecten*). Voor de outputindicator *respecteren maximumfactuur* heeft het gebruik gemaakt van een logistisch regressiemodel. Verbanden met de bewoonbaarheid, veiligheid en hygiëne van schoolgebouwen werden onderzocht met een ordinaal regressiemodel. Gelet op de hiërarchische structuur van de data (scholen zijn genest binnen besturen) ging het voor elke outputindicator eerst na of een multiniveau-model aangewezen was. Daarvoor heeft het een eenvoudig null-model (leeg model) en een null-model met random intercept geschat. Als het null-model met random intercept een statistisch significante verbetering was op het eenvoudige null-model (getest met een likelihood ratio test), heeft het gebruik gemaakt van multiniveau-regressie-analyses. In dat geval werden eerst de verklarende factoren op schoolniveau opgenomen (niveau 1 model). De testvariabele was de mate van samenwerking tussen schoolbestuur en directeur zoals gepercipieerd door de directeur. Mogelijke controlevariabelen op schoolniveau waren onderwijsniveau, OKI-waarde en totaal aantal VTE. Als voldoende variatie op bestuursniveau resteerde (getest met een Wald-test), werden variabelen op bestuursniveau toegevoegd (niveau 2 model). Testvariabele op schoolniveau was het gegeven of besturen al dan niet systematisch beslissingen nemen binnen het betreffende beleidsdomein. De grootte van het bestuur en het onderwijsnet werden opgenomen als controlevariabelen op bestuursniveau. Als het null-model met random intercept geen statistisch significante verbetering op het null-model was, heeft het Rekenhof meervoudige regressiemodellen geschat. Alle variabelen werden dan gelijktijdig opgenomen. Statistisch significante effecten ($p < 0.05$) worden in het verslag gerapporteerd. Als er sprake is van een zwakke evidentie voor een effect, maar statistische significantie niet wordt bereikt ($0.05 > p > 0.1$), wordt het effect tussen haakjes vermeld.

Daarna heeft het Rekenhof een kwalitatieve vergelijkende analyse (*qualitative comparative analysis* of QCA) uitgevoerd als verkennende methode om na te gaan welke combinaties van aspecten van beleidsvoering van het schoolbestuur leiden tot een bovengemiddelde leerprestatie van de leerlingen in de betrokken scholen (zie 4.3 *Verband tussen beleidsvoering en kwaliteitsaspecten*). QCA is een methode die aan de hand van een aantal gevallen nagaat welke combinatie van mogelijk oorzakelijke factoren noodzakelijk of voldoende is voor de aan- of afwezigheid van een bepaald resultaat in deze steekproef. Het uitgangspunt van QCA is dat verschillende combinaties van factoren mogelijk leiden tot eenzelfde uitkomst. De QCA-analyse werd apart uitgevoerd voor scholen met veel kansarme leerlingen (OKI-waarde $\geq 0,8$) en scholen met minder kansarme leerlingen (OKI-waarde $< 0,8$). De crisp-set QCA-methode

werd toegepast, waardoor alle relevante data eerst naar binaire gegevens werden omgezet. Binnen elke steekproefpopulatie heeft het Rekenhof een gemiddelde van de leerprestaties (percentage A-attesten) berekend (94,92% voor scholen met minder kansarme leerlingen, 86,67% voor scholen met meer kansarme leerlingen). Scholen met een bovengemiddeld resultaat werden ingedeeld als goed presterende scholen, de andere behoorden tot de categorie slecht presterende scholen. De volgende gegevens werden geselecteerd als mogelijk beïnvloedende factoren van de leerprestaties: samenwerking tussen directeur en bestuur (zoals gerapporteerd door de directeur), taakopvatting in het pedagogische domein (zoals gerapporteerd door het bestuur) en de mate waarin het bestuur al dan niet systematisch de beslissingen neemt in het pedagogisch beleidsdomein, het zorg- en GOK-beleid en over het kwaliteitsbeleid. De splitsingswaarde voor een goede of slechte samenwerking tussen directeur en schoolbestuur werd iteratief bepaald, vertrekkende van het gemiddelde, en lag uiteindelijk voor scholen met een lage OKI-waarde op 3.3 en voor scholen met een hoge OKI-waarde op 3.6. Voor de taakopvatting werden beleidsbepalende en toezichthoudende besturen samen genomen in een categorie. Alle combinaties van factoren die uitsluitend leiden naar bovengemiddelde leerprestaties (consistentie=1), werden met hun dekkinggraad (coverage) gerapporteerd (als het gaat over meer dan 1 school).

4 Bronnen

Om de indicatoren voor de kwaliteit van onderwijs en de bijbehorende vragen op te stellen, heeft het Rekenhof naast de relevante onderwijsregelgeving de volgende bronnen geraadpleegd:

- Bronnendocument voor het referentiekader voor Onderwijskwaliteit (OK)
- Pedagogisch beleid:
 - Onderwijsinspectie, “Onderzoek leerlingenbegeleiding: Hoe kwaliteitsvol is de leerlingenbegeleiding in de basisscholen en in de eerste graad secundair onderwijs?”, januari 2018, 73 p.
 - M. Faber & A. Visscher, “Leidt het gebruik van digitale leerlingvolgsystemen tot betere leerprestaties?”, *4W: Weten Wat Werkt en Waarom*, 3(2), 2014, p. 14.
 - J.M. Faber & A.J. Visscher, “Digitale leerlingvolgsystemen: Een review van de effecten op leerprestaties”, Kennisnet, februari 2014.
 - M. van Geel & A. Visscher, “Opbrengstgericht werken met het digitale leerlingvolgsysteem”, *4W: Weten Wat Werkt en Waarom*, 2(1), 201, p. 22.
- Zorg- en GOK-beleid:
 - E. Struyf, K. Verschueren, P. Verachtert & S. Adriaenssens, “Zorgbeleid in het gewoon basisonderwijs en secundair onderwijs in Vlaanderen: kenmerken, predictoren en samenhang met taakopvattingen en handelingsbekwaamheid van leerkrachten”, OBPWO-project 09.05, in opdracht van het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, maart 2012.
- Personeelsbeleid:
 - G. Devos, M. Tuytens, K. De Coninck & E. Staelens, “Uitdagingen voor personeelsbeleid: Aanwerving en opdrachttoewijzing in Vlaamse basis- en secundaire scholen”, OBPWO-project 14.02, in opdracht van Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, januari 2016.

- G. Devos, J.C. Verhoeven, K. Stassen & V. Warmoes, "Scholen en personeelsbeleid. Een onderzoek in Vlaanderen", OBPWO-project 01.04, in opdracht van Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, januari 2015.
- Rekenhof, "Rechtspositie van het personeel van het basis- en secundair onderwijs", januari 2016.
- Externe relaties:
 - www.bredeschool.org
 - A. Joos & V. Ernalsteen, "Wat is een Brede School? Een referentiekader", *Steunpunt diversiteit & leren*, 2010, 23 p.
 - V. Ernalsteen & A. Joos, "Wat doet een Brede School? Werken aan een brede leer- en leefomgeving", *Steunpunt diversiteit & leren*, 2011, 77 p.

Bijlage 2

Antwoord van de Vlaamse minister van Onderwijs

9 mei 2019

Betreft: Audit schoolbesturen in het leerplichtonderwijs

Geachte heer,

Het ontwerpverslag over de schoolbesturen in het leerplichtonderwijs van het Rekenhof is een boeiende analyse. Ik waardeer de grondigheid van het geleverde onderzoekswerk evenals de aanzetten tot conclusies en aanbevelingen. Zoals gevraagd in het begeleidend schrijven bij het ontwerprapport van 2 april 2019 reageer ik op de 'voorlopige conclusies en aanbevelingen' zoals deze in het rapport zijn opgenomen. In wat volgt is de analyse van mijn administratie van het ontwerprapport mee verwerkt. De paar kleine feitelijke onjuistheden werden reeds meegedeeld aan het Rekenhof in een overleg met mijn administratie. Deze worden hier dan ook niet terug opgenomen.

Het Rekenhof merkt in zijn voorlopige conclusies terecht op dat schoolbesturen de eindverantwoordelijkheid dragen voor de kwaliteit van het onderwijs en voor het goed functioneren van hun scholen. Het is eveneens zo dat er nog maar weinig onderzoek is met betrekking tot de individuele kenmerken, werking en wijze van beleidsvoering van de schoolbesturen in de specifieke Vlaamse context.

De eerste conclusie van het Rekenhof is eerder beschrijvend van aard. De focus ligt onder andere op het aantal bestuursleden, en op de leeftijdsstructuur van het bestuur. De voorzitters van de schoolbesturen werden ook bevraagd met betrekking tot de, volgens hun, aanwezige ervaring en expertise binnen het bestuur.

Het is belangrijk om aan te geven dat het Rekenhof, onder andere door de diversiteit van het onderwijslandschap en van de besturen, een aantal keuzes gemaakt heeft die een invloed hebben op deze eerste en andere conclusies. Zo heeft het Rekenhof ervoor gekozen om zeer grote schoolbesturen (meer dan 25 scholen) niet te bevragen. Het Rekenhof geeft aan dat deze zich voornamelijk in het GO! situeren, op 2 steden en 2 besturen van het vrij onderwijs na. Het is dus niet onderzocht of de door de voorzitters gepercipieerde aanwezige expertise in deze grotere schoolbesturen lager, gelijk of net hoger is dan in eenpitters of (middel)grote schoolbesturen, op zich een niet onbelangrijke vraag. Het zou ook interessant zijn om na te gaan wat het effect is van een combinatie van onvoldoende expertise in verschillende domeinen, hoe hier mee wordt omgegaan door het schoolbestuur en wat de impact is afhankelijk van het type schoolbestuur (beleidsbepalende schoolbesturen, toezichthoudende schoolbesturen en bekrachtigende schoolbesturen).

Schoolbesturen waarvan de samenstelling te zeer was gewijzigd het afgelopen jaar werden evenmin in de analyse opgenomen. Deze keuzes leiden er onder andere toe dat er in de audit maar 1 scholengroep van het GO! opgenomen is in de analyse. Zoals het Rekenhof zelf aangeeft dienen de generieke resultaten, zeker met betrekking tot het GO!, dan ook met enige omzichtigheid in acht genomen te worden. Ook heeft het Rekenhof de keuze gemaakt om het

officieel onderwijs niet te bevragen in verband met de aanwezige expertise. De facto betekent dat dat de conclusies met betrekking tot de samenstelling van de schoolbesturen en zeker met betrekking tot de aanwezige ervaring voornamelijk betrekking hebben op kleine tot (middel) grote besturen van het vrij onderwijs, wat dus een partieel beeld geeft van het onderwijslandschap. Ondanks deze nuances is het uiteraard van belang dat in de schoolbesturen voldoende expertise aanwezig is.

De tweede conclusie van het Rekenhof heeft betrekking op de mate waarin de voorzitters van de schoolbesturen en de directeurs van de scholen tevreden zijn over hun onderlinge samenwerking. Dit is dus een weergave van de perceptie van de onderlinge samenwerking tussen deze twee onderwijsactoren. Het valt op dat de algemene tendens vrij positief is, maar dat de directeurs minder positief zijn dan de schoolbesturen en dat de samenwerking het grootst gepercipieerd wordt bij de kleinere besturen. Het is belangrijk om aan te geven dat het Rekenhof samenwerking vooral operationaliseert in de context van communicatie, informatiedoorstroom en betrokkenheid.

Het Rekenhof maakt in zijn analyses een interessant onderscheid tussen beleidsbepalende schoolbesturen, toezichthoudende schoolbesturen en bekrachtigende schoolbesturen. Waar een schoolbestuur zich in deze typologie positioneert werd in de analyse van het Rekenhof bepaald op basis van een survey bij de directies en de voorzitters van de schoolbesturen. Hoe een schoolbestuur zich opstelt kan verschillen van beleidsdomein tot beleidsdomein. Het Rekenhof onderscheidt negen beleidsdomeinen: identiteitsbeleid, strategisch beleid, pedagogisch beleid, financieel en materieel beleid, zorg- en gok-beleid, kwaliteitsbeleid, personeelsbeleid, participatie en externe relaties.

Het belang van samenwerking tussen schoolbestuur en directie en de mogelijke relatie tussen de grootte van het bestuur en de gepercipieerde samenwerking kwam ook aan bod in het onderzoek naar de werkmiddelen van Groenez, Juchtmans, Smet en Stevens uit 2015. Dit onderzoek maakt, net als het Rekenhof, gebruik van typologieën van schoolbesturen. Deze onderzoekers zien ook een verschil in tevredenheid van de directies van scholen in een klein bestuur en in grotere besturen. Ze verklaren dit als volgt op basis van de verschillende organisatiecultuur van de schoolbesturen: *“De relaties tussen directeurs en bestuursleden bij éénpit-ters verlopen, omwille van de kleinschaligheid, de gedeelde tradities en de lokale verankering, vaak informeel direct en face-to-face. De kans op een organisch-culturele organisatiecultuur, waarin gedeelde waarden bepalender zijn dan formele regels, is er daardoor groter (...). Die organisatiecultuur heeft ook invloed op de besluitvorming, die vaak informeel verloopt. Als professionele kracht, staat de directeur in het centrum van de besluitvorming. Hij of zij tekent in de praktijk vaak het beleid uit: De combinatie van een organisch-culturele organisatiecultuur met de directe controle (...) zouden in die zin de grote tevredenheid van directeurs binnen deze schoolbesturen kunnen verklaren. In grotere schoolbesturen kan de aanwezigheid van een professioneel team dat als brug tussen beide actoren dienst doet, leiden tot een grotere afstand tussen bestuur en directeurs. De mogelijkheid tot rechtstreeks en persoonlijk contact is er ook beperkter, omdat het vaak gaat om een geheel van scholen die over een groter gebied verspreid liggen en niet (meteen) een gedeelde traditie hebben. In die context (...) is de kans groter dat schoolbesturen kiezen voor een rationeel-technische organisatiecultuur, die gekenmerkt wordt door een tendens naar formalisatie via regels of procedures, naar specialisatie, en vaak samen-gaat met een top down bestuurslogica. (...). Die organisatiecultuur heeft ook gevolgen voor de besluitvorming. In alle grotere schoolbesturen verloopt die besluitvorming vaak meer geforma-*

liseerd, dit wil zeggen via allerlei overlegorganen en gespecialiseerde commissies. Anders dan bij de éénpitters, staan de directeurs niet aan het roer, maar hebben ze eerder een adviserende rol.”

Anders dan het Rekenhof focust het onderzoek van Groenez e.a. zich echter niet enkel op de gepercipieerde samenwerking tussen de directies en schoolbesturen, maar zoomt het ook in op de gepercipieerde ondersteuning vanuit het schoolbestuur aan de scholen: *“uit onze kwalitatieve en kwantitatieve analyses komen een aantal voordelen van grote schoolbesturen (meer dan 6 scholen) naar voor. Scholen binnen grote schoolbesturen zijn financieel minder kwetsbaar, omdat tekorten of tegenslagen door een grotere groep scholen kunnen worden opgevangen. Bovendien worden vele taken overgenomen door een professioneel team, wat directeurs in staat stelt zich meer met het pedagogisch beleid van hun school bezig te houden (...). Anderzijds laten de analyses ook enkele mogelijke keerzijden van schaalvergroting zien. In deze schoolbesturen heerst er immers vaker een rationeel-technische organisatiecultuur (...). Schaalvergroting kan vanuit die optiek dus leiden tot een dalende betrokkenheid van directeurs (...).”*

Het is enigszins jammer dat het Rekenhof zich terecht focust op het belang van de gepercipieerde samenwerking tussen directie en schoolbestuur maar de gepercipieerde ondersteuning vanuit het schoolbestuur aan de scholen en directies niet bevraagt en analyseert. Dat de ondersteuning die een schoolbestuur zijn scholen al dan niet kan bieden een belangrijk aspect is in de analyses die rond schoolbesturen gemaakt dienen te worden, blijkt ook uit de staat van het onderwijs 2019 van de Nederlandse onderwijsinspectie al zijn beide onderwijssystemen uiteraard niet gelijkaardig. Deze stelt hierin het volgende: *“Kleine (en) vrijwilligersbesturen zijn het meest kwetsbaar. In het voortgezet onderwijs kregen éénpitters en kleine besturen (tot en met zeven scholen) vaker een onvoldoende voor de onderdelen van kwaliteitszorg en ambitie dan middelgrote en grote besturen. Zo is bij 25 procent van de éénpitters en kleine besturen samen het onderdeel kwaliteitszorg als onvoldoende beoordeeld tegen minder dan 10 procent bij de middelgrote en grote besturen. Kleinere besturen bestaan vaker uit vrijwilligers, maar dat is niet altijd het geval. Vrijwilligersbesturen krijgen vaker onvoldoendes dan besturen met betaalde bestuurders.”*

De derde conclusie van het Rekenhof heeft betrekking op het onderzocht verband tussen de beleidsvoering van de schoolbesturen en bepaalde kwaliteitsaspecten van onderwijs. De analyse van het Rekenhof wijst op het belang van een goede samenwerking tussen het schoolbestuur en de directeur. Zo is er een positief verband tussen de samenwerking die de directeur ervaart met het bestuur en de opvolging van de leerlingen in de school of de kwaliteit van het zorg- en GOK-beleid, het participatiebeleid en het beleid rond brede school. Het is wel opvallend dat nagenoeg elk beleidsdomein waar het Rekenhof een positief verband vindt met de goede samenwerking tussen het schoolbestuur en de directie net die beleidsdomeinen zijn waar het schoolbestuur minder beleidsbepalend, maar eerder toezichhoudend en bekrachtigend is.

Zoals hoger aangegeven is samenwerking inderdaad belangrijk. Het is echter evenzeer belangrijk om erop te wijzen dat het Rekenhof het in zijn audit terecht niet heeft over causaliteit, maar over samenhang. Zelfs bij de meest gesofisticeerde analyse, is causaliteit moeilijk hard te maken of te bewijzen. Het begrip causaliteit (en 'effect') is voor de analyse van sociale fenomenen niet onomstreden, en kan gemakkelijk aanleiding geven tot simplistische opvattingen ("A heeft wel/niet effect op B"). Daar waar in de exacte wetenschappen nog voorbeelden kunnen

gevonden worden van patronen die een duidelijke en vrij universele causale relatie omvatten, is dit bij sociale fenomenen veel minder het geval. De vraag of iets "werkt" is minder universeel maar wel contextgebonden. De effecten van een aspect van de werkelijkheid kunnen in sociale fenomenen, waaronder onderwijs, moeilijk geïsoleerd worden van andere effecten en ontwikkelingen.

Ook de analysetechniek speelt hierin een belangrijke rol. Zo stelt het Rekenhof met (multi-niveau) regressie-analyses het volgende vast: *"Omdat de bestuurscontext niet altijd dezelfde is, is het mogelijk dat de effecten van de werking van een schoolbestuur verschillen per onderwijsnet. Zo is er in het officieel lager onderwijs een sterkere samenhang tussen leerprestaties en samenwerking (...), terwijl die samenhang onbestaande is in het vrij gesubsidieerd onderwijs. Die samenhang verdwijnt echter opnieuw wanneer de OKI-waarden in aanmerking worden genomen."* Met de QCA-analyse wordt echter wel een verband gezien tussen een bepaalde mate van samenwerking en de wijze waarop een schoolbestuur beslissingen neemt. Uit deze analyses blijkt onder andere het volgende voor vrije lagere scholen: *"Alle scholen waarvan de directeur een betere samenwerking rapporteert (...) en waarvan het bestuur systematisch beslist over het zorg- en GOK-beleid vertonen bovengemiddelde leerresultaten."*

Het Rekenhof geeft in zijn conclusies en zijn voorlopige aanbevelingen dan ook terecht aan dat er nog nood is aan verder onderzoek rond schoolbesturen. Het zou interessant zijn mocht dit in een volgende overeenkomst met het steunpunt voor beleidsgericht onderwijsonderzoek opgenomen zijn. Dit onderzoek dient te gebeuren met een uitgebreid theoretisch conceptueel kader. Elk onderzoek streeft naar valide en betrouwbare uitkomsten van het onderzoek. Validiteit zegt iets over de inhoud: wordt er gemeten wat de bedoeling is. Betrouwbaarheid heeft te maken met de stabiliteit van het onderzoeksresultaat. Wanneer het onderzoek zou worden herhaald, komen dan dezelfde resultaten naar voren. De combinatie van een valide en betrouwbaar is de grootste uitdaging waarbij eveneens de resultaten generaliseerbaar zijn naar een grotere groep (bijvoorbeeld schoolbesturen van GO en OGO). Een groots opgezette schriftelijke enquête levert een betrouwbaar beeld, maar daarom weet men nog niet meteen wat er inhoudelijk aan de hand is. Een combinatie van diepte-interviews en schriftelijke enquête kan hier een oplossing bieden: de enquête levert de 'statistiek' (de betrouwbaarheid) en de interviews geven een verdieping om erachter te komen wat er werkelijk speelt (de validiteit). Bij validiteit wordt ook wel onderscheid gemaakt tussen de interne validiteit (de mate waarin de conclusies van het onderzoek geldig zijn voor de onderzoeksgroep) en de externe validiteit (de mate waarin de conclusies ook van toepassing zijn op de gehele populatie (ofte wel de generaliseerbaarheid die mede afhankelijk is van de representativiteit van de onderzoeksgroep)). Als bedreigingen voor de interne validiteit zijn bijvoorbeeld 'confounding' (delen van de onderzoeksgroep zijn op verschillende manieren beïnvloed door de onafhankelijke variabelen (bijvoorbeeld het onderscheid tussen geïmplementeerde directeur en schoolbestuur)) en 'sociale wenselijkheid' waarbij personen reageren op basis van geldende normen en verwachtingen.

In zijn aanbevelingen wijst het Rekenhof met reden op de nood aan voldoende expertise binnen de schoolbesturen en op het belang van samenwerking tussen directie en schoolbestuur. Het belang van samenwerking kan inderdaad niet onderschat worden, maar zoals reeds aangegeven zijn alle aspecten in deze relatie van belang, ook de ondersteuning die een school of directie van zijn schoolbestuur ontvangt. Het Rekenhof beveelt ook aan om de werkbelasting van de directeur in rekening te nemen. Vandaar trouwens dat er reeds maatregelen genomen

werden om directies in het basisonderwijs klasvrij te maken. Ook het beperken van de planlast in het onderwijs is iets waar ik me deze legislatuur via operatie Tarra voor ingespannen heb. Zoals gevraagd in de resolutie tot besluit van het actualiteitsdebat op 20 maart 2019 in het parlement zal de verlaging van de administratieve lasten een blijvend aandachtspunt moeten zijn en dit voor alle onderwijspartners. Het Rekenhof beveelt ook aan om de schoolbesturen te motiveren om een actieve rol op te nemen, in het bijzonder, in het kwaliteitsbeleid, onder andere door zich te informeren over de prestaties van hun scholen. De onderwijsinspectie betreft momenteel reeds de schoolbesturen bij de doorlichtingen. Zowel de scholen als het schoolbestuur ontvangen alle officiële correspondentie over de doorlichting. Daarnaast kan het schoolbestuur op elk moment participeren aan de doorlichting, bijvoorbeeld door aanwezig te zijn op het afsluitende synthesesgesprek tijdens de laatste dag van de doorlichting.

Met dit onderzoek richt het Rekenhof de focus volledig op de meerwaarde van het integreren van het principe good governance binnen onderwijs. Overleg met alle stakeholders en eventueel aanvullend onderzoek kan zeker bijdragen tot het zetten van cruciale stappen richting meer good governance in het onderwijs.

Het rapport van het Rekenhof rond schoolbesturen leverde boeiende inzichten op. Ik kijk uit naar het rapport met de definitieve conclusies en aanbevelingen.

Met vriendelijke groeten,

Hilde CREVITS
Viceminister-president van de Vlaamse Regering
Vlaams minister van Onderwijs

Dit verslag is ook beschikbaar op de website van het Rekenhof.



ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be