

Intern toezicht in het voortgezet onderwijs



*Een onderzoek naar verschil in rolopvatting van
toezichthouders*

Arjan Baan
Universiteit Twente

Intern toezicht in het voortgezet onderwijs

Een onderzoek naar verschil in rolopvatting van toezichthouders

Auteur: Arjan Baan

Opleiding: Bestuurskunde

Instelling: Universiteit Twente

Begeleider: dr. H.F. de Boer

2^e begeleider: prof. dr. J.J. Vossensteyn

UNIVERSITEIT TWENTE.

Voorwoord

Voor u ligt een onderzoek naar de rolinvulling van toezichthouders in het voortgezet onderwijs. Het is de afronding van mijn bacheloropleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Ik hoop dat u in dit onderzoek nieuwe inzichten en ideeën op kunt doen over de toezichthoudersrol en de wisselwerking tussen bestuur en toezichthouder.

Sommige studenten doen lang over hun bacheloropdracht. Ik behoor tot die groep. Gelukkig zag Harry de Boer heil in mijn onderwerp en opdracht. Ik wil hem bedanken voor zijn geduld en onze gesprekken. Allen die af en toe hebben meegelezen, het zijn er maar een paar en zij vinden het te veel eer om bij naam genoemd te worden, dank jullie wel. Tot slot wil ik mijn respondenten hartelijk bedanken voor het invullen van de vragenlijst en de leuke reacties die ik heb mogen ontvangen. Ik had niet durven denken dat 1/3 van de benaderde toezichthouders de vragenlijst in zou vullen.

Inhoudsopgave

Introductie	3
Autonomievergroting	3
Verschil in rolopvatting	5
Effectiviteit van toezicht.....	6
Theorie en praktijk	6
Intern toezicht en bestuur.....	9
Deugdelijke scheiding intern toezicht en bestuur.....	10
Organieke en functionele scheiding.....	10
Model van gepland gedrag.....	12
Onderzoeksontwerp.....	14
Operationalisatie	14
Attitude ten aanzien van controle.....	15
Subjectieve norm.....	15
Waargenomen gedragscontrole.....	16
Afhankelijke variabele	17
Achtergrondvariabelen.....	17
Beperkingen	17
Dataverzameling en steekproef	19
Beschrijving en analyse	21
Attitude ten aanzien van advies	21
Attitude ten aanzien van controle.....	22
Subjectieve norm.....	23
Waargenomen gedragscontrole.....	25
Achtergrondvariabelen.....	26
Beantwoording van de subvragen.....	27
Conclusie	28
Bronvermelding.....	30
Bijlage 1: subjectieve norm	32
Bijlage 2: achtergrondvariabelen	34
Bijlage 3: Cronbach's Alpha	35
Bijlage 4: Kendall's tau	36
Bijlage 5: vragenlijst.....	37

Introductie

Intern toezicht in het onderwijs zoals we dat nu kennen heeft een lange aanloop gehad. Goed beschouwd begint die aanloop ongeveer 40 jaar geleden. Vanaf dat moment zijn scholen geleidelijker wijs autonoom worden. Naarmate de scholen autonoom werden, drong de vraag zich op hoe toezicht en verantwoording moeten worden geregeld. In de afgelopen vijf jaar is intern toezicht geregeld in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). In dit hoofdstuk gaan we in op de ontwikkeling van autonomievergroting en het debat over de toezichthoudersrol in het middelbaar onderwijs.

Autonomievergroting

Midden jaren '70 zet Marx (1975) de VO-school neer als systeem bestaande uit twee subsystemen: een onderwijskundig en organisatorisch systeem. Belangrijk is dat onderwijs wordt afgestemd op behoeften, capaciteiten en omstandigheden van iedere leerling ('individualiserend leren'). De school is in ontwikkeling en daarmee is niet langer één organisatiestructuur de beste. Wanneer Marx het woord autonomie gebruikt, doelt hij stevast op de onderwijskundige vrijheid van de leraar (Marx 1975). Karakteristiek voor die tijd (en de onze) is misschien wel het individualiserend leren waarin de keuze voor een accent op individuele verschillen wordt uitgebreid tot de eis dat we mensen de vrijheid geven om hun persoonlijkheid op eigen wijze te ontwikkelen (Taylor 2009).

Een aantal jaar later verschijnt de nota 'Bouwen aan de relatief autonome school' dat gebaseerd is op het werk van Marx. De vraag wordt gesteld welke school het meest geschikt is om belemmeringen op te lossen en in te spelen op de maatschappelijke ontwikkelingen.¹ Dit is het type school dat samenwerking zoekt tussen alle geledingen in de school – verantwoordelijkheden zijn gespreid – en open is naar buiten. Gedetailleerde regelingen zijn uit den boze; er moet juist een ruimtescheppend beleid komen (van Velzen, van Dongen et al. 1979).

De 'relatief autonome school' heeft twee betekenissen. Aan de ene kant duidt het op eigen verantwoordelijkheid en eigen beleidsruimte, aan de andere kant geeft het een bekwaamheid en capaciteit aan die een school moet hebben om zelfstandig te kunnen optreden. De autonomie is relatief omdat ook de overheid verantwoordelijkheden draagt (zie art. 23 Gw).

In zekere zin markeert deze periode een verschuiving naar een grotere instellingsverantwoordelijkheid en minder sturingambities van de overheid. Op allerlei gebieden, dus niet alleen op onderwijsgebied, wil de overheid een stap terug doen; 'besturen op afstand' en dereguleren raken in zwang. De noodzaak tot bezuinigen en het einde van de maakbare samenleving spelen een belangrijke rol. Het inzicht ontstaat dat de sturingsfunctie van de overheid is verouderd en de maatschappij is veranderd; dat het legitieme gezag van de overheid aan betekenis heeft

¹ Overigens lijken de problemen in het onderwijs van toen veel op de huidige problemen: moeilijk de aandacht vast weten te houden van de leerling, een vergrijzend lerarenkorps, niet kunnen beantwoorden aan ambitieuze verwachtingen, complexiteit van leidinggeven.

verloren en dat emancipatorische bewegingen aan betekenis hebben gewonnen. Het gevolg is dat regelingen niet langer de beoogde effecten brengen, of zelfs onbedoelde effecten sorteren. De overheid vindt dat de kwaliteit van haar sturingsfunctie moet worden verbeterd door beleid te richten op deregulering en autonomisering (Elte and Marx 1989).

Over de nieuwe sturingsfunctie gaat een ministeriële nota van Deetman (Ministerie van O&W; Centrale directie Voorlichting 1989) gericht op het primair en voortgezet onderwijs. De integrale beleidsopvatting is dat autonomievergroting leidt tot betere aanpassing aan de omgeving. Dit moet leiden tot meer kwaliteit en een doelmatiger budgetbesteding.² Echt onderbouwd wordt deze opvatting overigens niet. Vergroting van de beleidsruimte moet onder andere bereikt worden door invoering van lump sum financiering:

een in beginsel naar eigen inzicht te besteden budget dat zelfstandige keuzes over o.a. personeelsformatie en daarin gewenste functies mogelijk maakt. Zonder een bekostigingswijziging is er geen prikkel tot gedragsverandering en moet worden betwijfeld of de geboden beleidsruimte, op welke gebied dan ook, benut zal worden (O&W 1988).

Er is veel kritiek op de nota van de minister. In het bijzonder onderwijs ziet men in de voorgespiegelde afname van overheidsinvloed in werkelijkheid een poging tot meer controle en beheersing, via de route van kwaliteitsbewaking achteraf (Brenninkmeijer, Giesbers et al. 1990). Anderen bekritisieren de eenzijdige economische visie op de school als productie-eenheid. Ook zijn er vraagtekens over de grondwettelijkheid van de notitie – uitvoering ervan zou binnen art. 23 van de Grondwet niet mogelijk zijn (Ministerie van O&W; Centrale directie Voorlichting 1989).

En dan zijn er nog twijfels over de veronderstelling dat autonomievergroting leidt tot kwaliteitsverbetering. Er is een samenhang tussen beide maar ook averechts werkende tendenties worden gememoreerd (Giesbers and Marx 1986). In een poging meer vat te krijgen op het concept autonomie worden drie begrippenparen geïntroduceerd.

1) objectief aanwezige en feitelijk gebuikte autonomie

Waarin geconcludeerd wordt dat veel scholen geen gebruik maken van de feitelijke speelruimte omdat men zich enerzijds door de regelcomplexiteit niet bewust is van de ruimte en anderzijds omdat men zich bewust is van de risico's die het zelf organiseren van keuzeprocessen met zich mee brengt;

2) structuurhandhavende en structuurdoorbrekende autonomie

Waarmee de mate van verandering wordt aangegeven in termen van de structuur en/of cultuur van de school;

3) externe en interne autonomie

Waarbij extern betrekking heeft op de machtsverhouding tussen overheid en schoolleiding en intern voor de verhouding tussen schoolleiding en onderwijzend personeel staat. Meer externe autonomie

² 'Er loopt een duidelijke lijn van de vergroting van autonomie van de scholen en van het toekennen van een eigen, ook financiële verantwoordelijkheid aan elke school, naar de kwaliteit van het door de scholen aangeboden onderwijs'

kan leiden tot minder interne autonomie, bijvoorbeeld omdat de schoolleiding haar kennisvoorsprong wil vasthouden maar kan ook leiden tot autonomievergroting van de individuele docenten door conflictmijding van de schoolleiding. Zijn de opvattingen van schoolleiding en docenten over het geven van onderwijs voor het grootste deel op hetzelfde doel gericht dan is een én-én situatie mogelijk.

Eenzelfde soort redenering geldt voor het begrippenpaar handhavend en structuurdoorbrekend. Voor sommige scholen kan de invulling van de beleidsruimte met eigen beleid tot een stimulans leiden en energie losmaken terwijl bij andere scholen problemen kunnen ontstaan die als bedreigend worden ervaren. Het vormgeven van een overgangsproces naar meer eigen beleidsvorming vergt veel tijd en energie van de schoolleiding. Anticipatie op teleurstellende resultaten kan ertoe leiden de feitelijke beleidsruimte zoveel mogelijk te negeren (Giesbers and Marx 1986).

De feitelijke beleidsruimte is de afgelopen jaren groter geworden op financieel en onderwijskundig gebied, daarnaast zijn de ideeën over autonomievergroting veranderd en onder andere aangevuld met ideeën over goed bestuur, maar wie de basis van schoolbeleid van een onderwijsinstelling wil analyseren vindt daarvoor nog goede aanknopingspunten bij de begrippenparen van Giesbers en Marx.

Vershil in rolopvatting

Uiteindelijk ontwikkelt het debat over autonomievergroting in het onderwijs zich ook richting verantwoording en toezicht. Het onderwijsveld slaagt erin dit debat naar zich toe te trekken en zo wordt intern toezicht onderdeel van het gesprek. We zien het profiel ontstaan van een interne toezichthouder die controleert en advies geeft. Zijn dubbele rol brengt spanning met zich mee omdat het gevaar bestaat dat hij op de bestuursstoel komt te zitten, of omdat hij moet oordelen over zijn eigen advies.

In deze opdracht willen we onderzoeken hoe de interne toezichthouder invulling geeft aan zijn toezichtsrol. De wet schrijft voor dat hij toezicht houdt op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het bestuur én daarnaast het bestuur met raad terzijde staat. Dit is respectievelijk de controlerol en de adviesrol zoals verwoord in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). We zijn benieuwd of er in de praktijk verschillen zijn bij de toezichthouders in rolopvatting over controleren en adviseren, en hoe deze verschillen in rolopvatting kunnen worden verklaard.

De onderzoeksvraag luidt: Wat is het verschil in rolopvatting tussen toezichthouders in het voortgezet onderwijs en welke factoren verklaren deze rolinvulling?

De subvragen luiden:

- Wat is de invloed van attitude op de toezichthoudersrol?
- Wat is de invloed van subjectieve norm op de toezichthoudersrol?
- Wat is de invloed van waargenomen gedragscontrole op de toezichthoudersrol?

Effectiviteit van toezicht

Goed toezicht voorkomt machtsmisbruik, het verkeerd besteden van publiek geld of andere excessen. De Raad van Toezicht is daarmee de belichaming van spreiding en scheiding van macht in een (onderwijs)instelling. De onderdelen van toezicht zijn divers. Toch bestaat de behoefte om (gereduceerde) uitspraken te doen over de effectiviteit van toezicht. Tot dusver is geen onderzoek uitgevoerd dat de effectiviteit van toezicht aantoonst, wel zijn er indicaties die wijzen op een verband (Montfort 2010). Zo wijst Montfort op de lijst van slecht presterende scholen waaruit blijkt dat op deze scholen sprake is van slecht bestuur en slecht management. Daaruit kan tabel 1 worden opgesteld.

Tabel 1: Functioneren van de Raad van Toezicht afgezet tegen functioneren van het bestuur

	Bestuur functioneert goed	Bestuur functioneert slecht
RvT functioneert goed	Geen problemen (1)	RvT grijpt in (4)
RvT functioneert slecht	Geen problemen op korte termijn (2)	Misstanden dreigen (3)

Bij kwadrant (1) en (2) functioneert het bestuur naar behoren. De meerwaarde van intern toezicht is in dit geval voor de buitenwereld niet direct zichtbaar. Bij kwadrant (3) en (4) is sprake van een bestuur dat niet goed functioneert maar alleen een goed functionerende raad is bij machte om in te grijpen. In de situatie zoals weergegeven in kwadrant (4) is de impact van de raad bijzonder groot. De raad zal in dit geval bijsturen door bijvoorbeeld ontslag en benoeming en de weg vrijmaken voor een beter bestuur.

Theorie en praktijk

Het begrip toezicht heeft drie belangrijke kenmerken: waarnemen, oordelen en beïnvloeden. De Algemene Rekenkamer brengt dit samen in de volgende definitie:

Toezicht betreft het verzamelen van informatie over de vraag of een zaak of handeling aan de daaraan gestelde eisen voldoet, het vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

De uitgangspositie van onderwijstoezicht is dat scholen zelf primair verantwoordelijk zijn voor de onderwijskwaliteit; in tweede instantie is dat de Onderwijsinspectie. Twee belangrijke voorwaarden voor toezicht zijn onafhankelijkheid en professionaliteit. Met professionaliteit wordt de kwaliteit van de toezichthouder bedoeld. Deze moet in een contextbepaalde omgeving werken met allerlei factoren die de gegevensverzameling en daarmee de oordeelsvorming kunnen beïnvloeden (Janssens 2005). Onafhankelijkheid is in de toezichtswereld een absolute vereiste. Goed toezicht is onmogelijk wanneer het ontbreekt aan distantie, bijvoorbeeld in geval van een toezichthouder die gebonden is aan deelbelangen (Janssens 2005). De genoemde definitie en kenmerken van toezicht passen met name de externe toezichthouder maar ook voor de interne toezichthouder geldt dat hij niet gebonden kan zijn aan deelbelangen én dat zijn oordeelsvorming adequaat dient te zijn.

Powers deelt de onafhankelijkheid op in twee soorten: operationele en institutionele onafhankelijkheid (Janssens 2005). De operationele onafhankelijkheid zou je de directe werksfeer kunnen noemen. Dit betreft de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van de toezichthouder. Om operationele onafhankelijkheid te waarborgen onthoudt de toezichthouder zich van beleidsbepaling. De toezichthouder moet immers op een later moment het gevoerde beleid beoordelen. Zonder operationele onafhankelijkheid is een objectieve beleidsevaluatie onmogelijk. Institutionele onafhankelijkheid heeft betrekking op de toezichthouder en het object van toezicht. Aan de ene kant moet de toezichthouder onafhankelijk zijn maar aan de andere kant moet de relatie ook werkbaar blijven. Veel externe toezichthouders zouden voorzichtig zijn met het geven van advies omdat het wordt opgevat als de enige manier om te voldoen aan wet- en regelgeving. Door interne toezichthouders wordt deze terughoudendheid minder gevoeld, zij staan met één been in de organisatie. Zoals uit gesprekken blijkt met een bestuurder 'geeft de raad van toezicht kritische feedback, hij coacht zonder op de stoel van de bestuurder te gaan zitten.' Een interne toezichthouder uit de zorg geeft aan dat 'de toezichthouder niet in de valkuil moet stappen om te gaan meebesturen, maar hij kan wel adviseren, bijvoorbeeld over het tempo van het proces (...)' (Rekenkamer 2008, 27).

Terwijl aan de ene kant de definitie van toezicht zich richt op controle die onafhankelijkheid vereist, is aan de andere kant een gevoelde behoefte vanuit toezichthouders en bestuurders om advies te geven of te ontvangen. Op dit snijvlak tussen theorie en praktijk kan een spanning ontstaan die de onafhankelijkheid of de effectiviteit van de toezichthouder raakt. Advies geven brengt het risico met zich mee dat de toezichthouder op de stoel van de bestuurder komt te zitten of dat hij moet oordelen over zijn eigen advies. Boers en Montfort (2008, 145) verwoorden het anders: in theorie kunnen toezicht en advies op gespannen voet met elkaar staan bijvoorbeeld wanneer de raad moet toezien op de uitwerking van een advies dat hij zelf eerder heeft gegeven. In de praktijk wordt deze spanning niet snel gevoeld. Bestuur en toezichthouders vinden elkaar in de meerwaarde van de adviesrol, waarbij de raad in een vroeg stadium wordt betrokken en zo beleid beter wordt beargumenteerd en waarbij de raad de mogelijkheid krijgt in een vroeg stadium bij te sturen. Feit is dat de definitie van toezicht zich richt op controle en onafhankelijkheid vereist maar dat er een wederzijds gevoelde behoefte tot advies bestaat. Dit leidt tot een spanning en een inherent risico dat de raad toch op de bestuurdersstoel plaatsneemt en moet oordelen over zijn eigen advies.

Vanaf 2010 zijn scholen in het voortgezet onderwijs verplicht om de scheiding tussen intern toezicht en bestuur op een deugdelijke manier te regelen. Hier zijn verschillende mogelijkheden voor. De meeste instellingen hebben een model gekozen van Raad van Toezicht en bestuur. Andere modellen zijn minder gangbaar. De keuze is in veel gevallen niet enkel een afweging geweest tussen voor- en nadelen van het model maar een pragmatische keuze op basis van het bestuursmodel vóór 2010 (Oosterling and Vink 2011). De genoemde verplichting van een deugdelijke scheiding past in de tijdgeest en is een resultaat van het good governance-denken. Volgens Van Montfort (2010) is toezicht inmiddels gericht op het leveren van een bijdrage aan een beter functioneren en presteren van de instelling – de zogenaamde lerende functie – in tegenstelling tot de democratische functie die toezicht eerst en vooral heeft vervuld.

Het belang van dit onderzoek ligt dan ook in het verlengde van de discussie over goed bestuur. De publieke en semi-publieke sector heeft zich het afgelopen decennium veel bezig gehouden met

codes van goed gedrag en richtlijnen voor goed bestuur. Zo heeft de VO-raad een eigen code die door alle leden wordt onderschreven volgens het principe 'pas toe of leg uit'. De onderwijssector is onderwerp geweest van politiek debat, bijvoorbeeld na de financiële wanorde bij scholengroep Amarantis. Het onderwijs kampt niet als enige met deze problemen, meerdere zorgorganisaties en woningcorporaties zijn in grote financiële problemen gekomen. Inmiddels is wel duidelijk dat gedragscodes alleen niet voldoende zijn om goed toezicht vorm te geven. Wie het rapport van de commissie behoorlijk bestuur (commissie Halsema) leest, wordt daar indringend mee geconfronteerd.

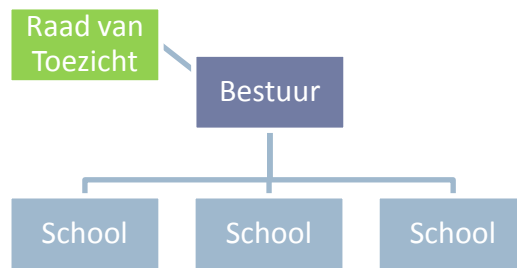
De commissie ziet bij bestuurders een mentaliteit van ijdelheid, tunnelvisie en vriendjespolitiek en constateert drie weeffouten. De eerste weeffout is onduidelijkheid over welk belang de sector behartigt. In de woorden van de commissie: 'Staat in het voortgezet onderwijs de geschiktheid voor de arbeidsmarkt centraal, klassieke Bildung, of beide?' (Halsema, Februari et al. 2013, 11). Door het ontbreken van een heldere en inperkende set publieke belangen kunnen instellingen moeilijk richting vinden voor inhoudelijke en financieel verantwoordelijke beslissingen. Daarnaast dienen bestuurders en interne toezichthouders in de sector meetinstrumenten te gebruiken die recht doen aan het werkkterrein van de professional – de tweede weeffout. Prestatiemeting mag geen perverse prikkels stimuleren en ingezette instrumenten moeten worden herbeoordeeld op werking en effect. De derde weeffout zit in een omschrijving van de verdeling van verantwoordelijkheden. Dat geldt volgens de commissie ook voor de interne toezichthouders. Door onduidelijkheid over verantwoordelijkheid en bevoegdheden lijkt echte controle weg te sijpelen. Al met al stuurt de commissie aan op een cultuurverandering.

Het aansturen op duidelijkere verantwoordelijkheden en een cultuurverandering lijkt in contrast te staan met een onderzoek dat vorig jaar verscheen over de voorkeursrol van het bestuur voor de toezichthouder. Bestuurders zien de adviserende rol van de toezichthouder als de juiste rolinvulling, meer nog dan ze de controlerende rol als juiste rolinvulling zien (Heemskerk, Heemskerk et al. 2013). In een ander onderzoek wordt dezelfde suggestie gedaan (Vrieling, Schillemans et al. 2009, 90). 'De positieve waardering (van de bestuurder) voor hun rol in de besluitvorming suggereert dat het tweede deel van de taak (meedenken, advies) (...) wellicht de hoofdmoot vormt.' In literatuur over intern toezicht wordt bijna gegruwd van het idee om het accent naar advies te verschuiven, zeker als het gaat om besluitvorming. Waar het alleen om theorie gaat is controle steunpilaar van het toezichtsgebouw maar in de praktijk heersen andere opvattingen over de waarde van de adviesrol (Boers and Montfort 2008).

Uit gesprekken die de Algemene Rekenkamer voerde, komt ook naar voren dat sommige risico's die in de literatuur worden beschreven in de praktijk onderbelicht blijven. De Rekenkamer constateert drie kwetsbare punten van intern toezicht. Het eerste punt is de reële kans dat de adviesrol conflicteert met de controlerol, bijvoorbeeld als de toezichthouder oordeelt over eigen adviezen. In de praktijk worden deze risico's niet altijd herkend waardoor rolvermenging blijft bestaan. Een tweede kwetsbaar punt is de onafhankelijkheidsparadox. Toezichthouders zijn voor de aanvoer van informatie voor belangrijke mate afhankelijk van het bestuur. Ten slotte stelt de Rekenkamer de vraag wie de interne toezichthouder bij de les houdt (Rekenkamer 2008).

Intern toezicht en bestuur

In dit hoofdstuk bespreken we de wet- en regelgeving die intern toezicht en bestuur moeten respecteren. We bespreken verder de taken en bevoegdheden en de scheiding tussen toezichthouder en bestuur. We beginnen met enkele algemene gegevens om een beeld te krijgen van de sector.



Figuur 1: Organogram VO-instelling

Het afgelopen decennium is het aantal VO-instellingen met ruim 20% afgenomen tot een aantal van ongeveer 650. De afname is het gevolg van overnamen en fusies. In de sector gaan bijna een miljoen leerlingen naar school (StatLine 2012). Het organogram hierboven geeft de opbouw weer van een gemiddelde VO-instelling.

De Raad van Toezicht controleert het bestuur. Het instellingsbestuur bestaat meestal uit één bestuurder. De bestuurder is eindverantwoordelijk en bestuurt de instelling namens het bevoegd gezag. Het dagelijks handelen van de bestuurder wordt bepaald door de organisatiemissie en – doelstelling. De scholen hebben allemaal een eigen directie. Het voert te ver om een taak- en bevoegdhedenstructuur te schetsen van de hele organisatie. Belangrijk is om de formele structuur tussen Raad van Toezicht en de bestuurder in kaart te brengen. De verhouding tussen beiden wordt bepaald door het wettelijk kader, de code Goed Onderwijsbestuur en eventuele individuele afspraken. Het komt neer op de vraag: wie beslist wat en wanneer?

De Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) sommeert een scheiding tussen bestuur en intern toezicht (art. 24d lid 1). De toezichthouder functioneert onafhankelijk van het bestuur (art. 24e lid 2). In artikel 24e zijn de taken en bevoegdheden opgesomd waar de interne toezichthouder tenminste mee belast is. De interne toezichthouder beoordeelt de begroting en het jaarverslag, net als het strategisch meerjarenplan van de school en ziet toe op de naleving van wettelijke voorschriften door het bestuur. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de wettelijke voorschriften rond personeelszaken of beheer van eigendommen. Daarnaast ziet de interne toezichthouder toe op de code Goed Onderwijsbestuur en afwijkingen van die code. Verder houdt hij toezicht op een rechtmatige verwerving en een recht- en doelmatige besteding van de wettelijke middelen van de school. De interne toezichthouder wijst een accountant aan die aan hem verslag uitbrengt. Op deze manier is gewaarborgd dat de interne toezichthouder voor wat betreft de financiële informatie niet afhankelijk is van de door het bestuur aangeleverde informatie. Bovendien kan een accountant ingewikkelde financiële materie toegankelijk maken. Ten slotte heeft de interne toezichthouder de bevoegdheid om bestuursleden te benoemen, schorsen en ontslaan wanneer een Raad van Toezicht is ingesteld.

De code Goed Onderwijsbestuur is een uitwerking en aanvulling op de wettelijke bepalingen. De werking van de code strekt zich uit over de leden van de Voortgezet Onderwijsraad (VO-raad). De VO-raad is een vereniging van 334 schoolbesturen en ruim 600 scholen in het voortgezet onderwijs. Hij stelt zich als doel onderwijskwaliteit te bevorderen en ondersteuning te bieden. Vanuit de gedachte dat de sector zelf aan zet is heeft de raad via de code bindende afspraken gemaakt over integriteit, verantwoording en toezicht.

Op het gebied van integriteit voorziet de code bijvoorbeeld in een klokkenluidersregeling. De toezichthouder ziet er op toe dat een dergelijke regeling bestaat en dat de belangen van de klokkenluider 'daadwerkelijk voldoende beschermd worden.' Het gedeelte over verantwoording betreft een dialoog en informatieverstrekking aan de belanghebbenden. In het instellingsbeleid moet aandacht worden geschonken aan de wijze waarop belanghebbenden betrokken worden bij de totstandkoming van voor hen relevant beleid. Het verstrekken van informatie aan de belanghebbenden moet leiden tot horizontale verantwoording. De informatie betreft onder andere het jaarverslag, het reglement van de bestuurder en toezichthouder, en in hoeverre de instelling voldoet aan de bepalingen in de code met een uitleg voor eventuele afwijkingen. Op het gebied van toezicht zijn er enkele aanvullingen op de wettelijke bepalingen. De toezichthouder evalueert jaarlijks het functioneren van de bestuurder; de toezichthouder gaat over de rechtspositie en bezoldiging van de bestuurder; en de toezichthouder zorgt voor verslaglegging van zijn eigen functioneren dat wordt bewaard in het archief van de instelling.

Deugdelijke scheiding intern toezicht en bestuur

De wettelijk verplichte scheiding tussen bestuur en intern toezicht voor scholen in het voortgezet onderwijs stamt uit 2010. Zoals ieder wetsartikel heeft de uiteindelijke invoering ervan een aanloop, al was het alleen maar omdat de staatsrechtelijke gang van zaken daartoe verplicht. Hier kijken we naar de inhoud van het wetsartikel en het doel ervan.

De scheiding tussen bestuur en intern toezicht moet worden gezien als de bestuurlijke invulling van de wens van scholen voor meer autonomie. In een brief van de minister van Onderwijs aan de Kamer in 2005 wordt dit breder getrokken. De Rijksoverheid wil naar een open en lerend onderwijsstelsel waarin instellingen de ruimte hebben om flexibel in te spelen op veranderende wensen. Volgens haar moet wel duidelijk zijn hoe de rolverdeling, verantwoordelijkheden en taken van alle spelers in het veld eruit zien. In dat licht moet ook de scheiding tussen bestuur en intern toezicht worden gezien. Aan de ene kant ruimte verschaffen, en aan de andere kant de rolverdeling verhelderen en deugdelijk intern toezicht verplichten.

Organieke en functionele scheiding

Als gezegd bepaalt artikel 24 e, lid 1 WVO dat het bevoegd gezag zorg draagt voor een scheiding in functionele of organieke zin. Een organieke scheiding houdt in dat de functies van bestuur en intern toezicht in aparte organen worden georganiseerd. Omdat er twee aparte organen zijn wordt dit ook wel het two-tier (twee-lagen) model genoemd. Een functionele scheiding van bestuur en intern toezicht houdt in dat er één orgaan is dat zowel bestuurt als toezicht houdt. De scheiding is personeel van aard. In het orgaan zitten dus bestuurders en toezichthouders. Dit model wordt ook wel het one-tier model genoemd. Lid 2 van artikel 24 voegt toe dat een toezichthouder of een lid van het toezichthoudend orgaan onafhankelijk functioneert van het bestuur.

Concreet zijn er drie modellen die aan de eisen voldoen:

1. Toezichthoudend bestuur en algemeen-directeur (functionele scheiding);
2. Algemeen en dagelijks bestuur (functionele scheiding);
3. Raad van Toezicht (organieke scheiding).

Uit onderzoek blijkt dat voor- en nadelen van de modellen nauwelijks een rol hebben gespeeld in de modelkeuze door de instelling; vooral rolduidelijkheid is in de afweging een belangrijke factor geweest. De wet heeft het keuzeproces ten aanzien van een toezichtsmodel bespoedigd. Naast het belang van rolduidelijkheid hebben pragmatische overwegingen de keuze richting gegeven. Een voorbeeld daarvan is de gewoonte geweest om aan te sluiten op het oude bestuursmodel. Omdat daardoor een inhoudelijke overweging achter is gebleven is er ook minder snel sprake van een betekenisvolle, professionele verdieping van het model (Oosterling and Vink 2011).

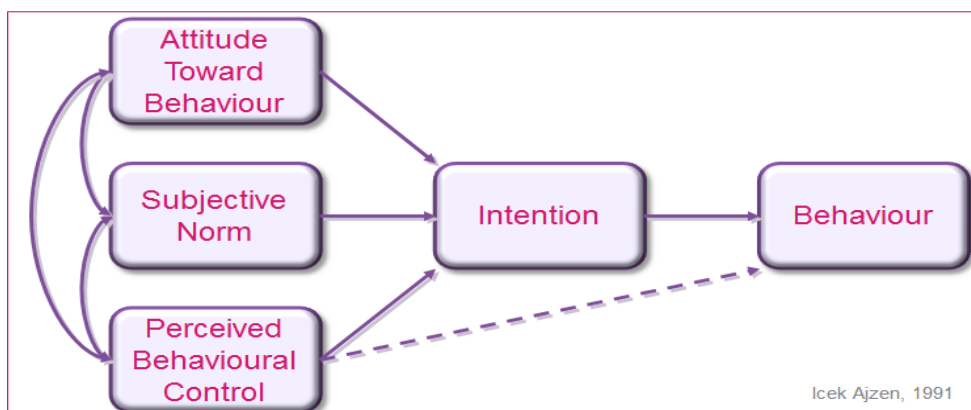
Tabel 2: De voor- en nadelen van een functionele en organieke scheiding

Model	Voordelen	Nadelen
Functionele scheiding	- Betere en gelijktijdige informatievoorziening - Betrokkenheid groter - Mogelijkheid snel besluiten te nemen	- Distantie kan ontbreken - Onduidelijkheid over rolvulling
Organieke scheiding	- Helderheid en zuiverheid van toezicht - Toezicht gericht op realisatie missie en afleggen maatschappelijke verantwoording	- Minder adequate en late informatievoorziening - Onafhankelijkheidsparadox - Gevaar van hoge overheadskosten

Model van gepland gedrag

In dit onderzoek wordt aan de hand van de theorie van gepland gedrag geprobeerd het gedrag van de toezichthouder te verklaren. Volgens deze theorie wordt gedrag verklaard door drie determinanten: attitude, subjectieve norm en waargenomen gedragscontrole, welke onderliggend worden verklaard door achtergrondvariabelen zoals persoonlijkheidskenmerken en opvoeding. De drie determinanten bepalen volgens de theorie de intentie om een bepaald gedrag te vertonen. Met gedragsintentie wordt de mate bedoeld waarin iemand van plan is om bepaald gedrag uit te voeren. Als er voldoende determinanten zijn die positief gerelateerd zijn aan gedrag wordt de kans op uitvoering van dat gedrag groot. Maar het is geen garantie, er kunnen barrières zijn die de uitvoering in de weg staan (Brug, van Assema et al. 2007). In het model van gepland gedrag vormen dergelijke barrières de derde verklarende component, namelijk de waargenomen gedragscontrole. Als de waargenomen gedragscontrole klein is, dat wil zeggen dat er veel barrières worden gepercipieerd, bestaat de kans dat gedrag niet wordt uitgevoerd ondanks de intentie dit in eerste instantie wel te doen.

Met de eigen opvattingen, attitude genoemd, wordt de houding bedoeld ten opzichte van een onderwerp of van gedrag. De attitude hangt af van cognitieve, affectieve, morele of ethische opvattingen. Daarnaast hangt attitude af van uitkomstverwachtingen, dat wil zeggen de specifieke voor- en nadelen die mensen koppelen aan bepaald gedrag. Met opvatting van anderen, de subjectieve norm, worden de gepercipieerde verwachtingen van relevante anderen bedoeld. Het gaat hier om de verwachtingen van de eigen sociale omgeving waarvan de persoon eventueel ook sancties kan verwachten. Met de inschatting van eigen mogelijkheden het gedrag uit te voeren, de waargenomen gedragscontrole, wordt de verwachting bedoeld die mensen hebben ten aanzien van hun vermogen om bepaald gedrag te kunnen uitvoeren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan kennis en ervaring (Brug, van Assema et al. 2007).



Figuur 2: Het model van verklaard gedrag

Omdat uit onderzoek blijkt dat intentie een zeer goede voorspeller van gedrag is, en om het voorliggende onderzoek te vereenvoudigen, wordt verondersteld dat intentie leidt tot gedrag (Ajzen 2011). Daarnaast wordt de interactie tussen de drie kernvariabelen attitude, subjectieve norm en

waargenomen gedragscontrole omwille van eenvoud buiten beschouwing gelaten. Van belang is dat het merendeel van het onderzoek dat van dit model gebruik maakt, suggereert dat de kernvariabelen samen een goede voorspeller van gedrag vormen.

In formule: $Aa + SNa + (B) \rightarrow$ adviesrol in toezichtsgedrag
waarbij Aa is Attitude ten aanzien van advies
 SNa is Sociale Norm ten aanzien van advies
 B is Beperkingen ten aanzien van advies

In formule: $Ac + SNC + (B) \rightarrow$ controlerol in toezichtsgedrag
waarbij Ac is Attitude ten aanzien van controle
 SNC is Sociale Norm ten aanzien van controle
 B is Beperkingen ten aanzien van controle

Uit het model en de formule volgen een aantal hypothesen die met betrekking tot de rolopvatting van toezichthouders in het voortgezet onderwijs worden getoetst.

- H1: Een positieve attitude ten aanzien van de adviesfunctie hangt positief samen met een praktijk van toezichthouden waar het accent in sterke mate ligt op het verstrekken van advies aan het bestuur.
- H2: Een positieve attitude ten aanzien van de controlefunctie hangt positief samen met een praktijk van toezichthouden waar het accent in sterke mate ligt op het controleren van het bestuur.
- H3: Een hoge score op de subjectieve norm ten aanzien van de adviesfunctie hangt positief samen met een praktijk van toezichthouden waar het accent in sterke mate ligt op het verstrekken van advies aan het bestuur.
- H4: Een hoge score op de subjectieve norm ten aanzien van de controlefunctie hangt positief samen met een praktijk van toezichthouden waar het accent in sterke mate ligt op het controleren van het bestuur.
- H5: Een hoge score op waargenomen gedragscontrole ten aanzien van advies hangt negatief samen met een praktijk van toezichthouden waar het accent in sterke mate ligt op het verstrekken van advies aan het bestuur.
- H6: Een hoge score op waargenomen gedragscontrole ten aanzien van controle hangt negatief samen met een praktijk van toezichthouden waar het accent in sterke mate ligt op het controleren van het bestuur.

Onderzoeksontwerp

In dit hoofdstuk bespreken we de variabelen die zijn gebruikt in het onderzoek, de wijze waarop de variabelen gemeten zijn en de manier waarop de gegevens zijn verwerkt. Ten slotte geven we aan wat de beperkingen zijn van deze specifieke manier van meten.

Het onderzoeksontwerp moet gezien worden als het geheel van beslissingen dat samen het plan vormt van onderzoek en de procedures beschrijft. De nadruk in dit kwantitatief onderzoek ligt op het toetsen van de hypothesen, de uitspraken die logisch voortvloeien uit het model van gepland gedrag. De aard van het onderzoek is daarom toetsend of anders verklarend. Data is verzameld door middel van een survey. Vragenlijsten zijn online verstuurd naar het e-mailadres van de toezichthouders, de respondenten en tevens eenheden van het onderzoek. Uit de populatie, of nauwkeuriger gezegd alle op internet gevonden namen van toezichthouders, is een willekeurige steekproef getrokken. De vragenlijst is één keer afgenomen: de mening van de eenheden uit de steekproef is op één moment gemeten, zogenoemd cross-sectioneel onderzoek. Volgens de regels van wetenschappelijk onderzoek is het daarmee lastig oorzakelijke verbanden vast te stellen of uitspraken te doen over causaliteit, wel is het mogelijk om samenhang te onderzoeken.

Operationalisatie

De drie kernvariabelen uit het model van gepland gedrag zijn gebruikt als leidraad voor de vragenlijst. We willen hier de operationalisatie van de begrippen begrijpen als de manier waarop een kenmerk wordt gemeten.

Attitude ten aanzien van advies

Aan de hand van 6 variabelen is de attitude ten aanzien van advies gemeten:

**acceptatie van bestuursbesluiten; blikveld van de bestuurder; snelheid van besluitvorming;
rolvervaging;
behoud van controlefunctie en houding van bestuurder.**

De bijhorende vragen op een 5 punt Likertschaal met extremen 'niet' en 'in hoge mate' zijn voorgelegd.

In welke mate wordt volgens u door het verstrekken van advies door u als toezichthouder aan uw bestuur:

- *de acceptatie van bestuursbesluiten binnen de school verbeterd;*
- *het blikveld van de bestuurder verruimd (er worden meer alternatieven in beschouwing genomen);*
- *de besluitvorming vertraagd;*
- *de toezichthouder op de stoel van de bestuurder geplaatst;*
- *de uitoefening van de controlefunctie van de toezichthouder bemoeilijkt;*
- *de bestuurder regelmatig geprikkeld.*

Verwerking

De genoemde variabelen zijn waar nodig gespiegeld en daarna per onderzoekseenheid opgeteld. Vervolgens is de schaal van opgetelde scores in tweeën gedeeld, in een positieve en negatieve

attitude. Er is gekozen voor een simpele tweedeling om mogelijke samenhang in een toegankelijke kruistabel te laten zien, dat dit ten koste gaat van eventuele nuances is onderdeel van de keuze. De Cronbach's Alpha van de genoemde items is 0.56. De betrouwbaarheid is daarmee te bestempelen als matig maar niet als onacceptabel. Een Cronbach's Alpha van 0.7 of hoger wordt gezien als een goede betrouwbaarheid, een score tussen 0.6 en 0.7 geldt als acceptabel.

Attitude ten aanzien van controle

Aan de hand van 5 variabelen is de attitude ten aanzien van de controlefunctie gemeten:

behoud van waarden en normen; relatie met bestuur; doelmatige besteding; handhaving en naleving; spiegelfunctie.

De bijhorende vragen op een 5 punt Likertschaal met extremen 'niet' en 'in hoge mate' zijn voorgelegd.

In welke mate wordt volgens u door controle van u als toezichthouder op uw bestuur:

- *maatschappelijke waarden en normen goed geborgd in het beleid van de school;*
- *de relatie tussen bestuur en toezichthouder geformaliseerd;*
- *een doelmatige besteding van publieke gelden bevordert;*
- *regels gehandhaafd en naleving van normen bevordert;*
- *het bestuur een spiegel voorgehouden hetgeen zo nu en dan leidt tot bijstelling van het schoolbeleid.*

Verwerking

De verwerking van de resultaten is gelijk aan de verwerking van de attitude ten aanzien van advies. Ook hier zijn de individuele resultaten opgeteld en gedeeld om een kruistabel te maken, bedoeld om de geformuleerde hypothese te toetsen. De subschaal scoort een Cronbach's Alpha van 0.77 en daarmee een goede betrouwbaarheid.

Subjectieve norm

Zes actoren – in het model relevante anderen genoemd – operationaliseren de subjectieve norm:

bestuur; Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad; interne mede-toezichthouders; ouders; personeel; Inspectie

De bijhorende vragen bestaan uit twee delen. De eerste deelvraag bevat de uitersten 'niet belangrijk' tot 'uiterst belangrijk'.

In welke mate acht u de mening van de onderstaande actoren over de wijze waarop u toezicht behoort uit te voeren van belang voor uw functioneren als toezichthouder:

- *Ik vind de mening van het bestuur/ GMR/ interne mede-toezichthouders/ ouders/ personeelsleden/ Inspectie over de wijze van toezichthouden wel / niet belangrijk (op vijf-punt schaal).*

De tweede deelvraag bevat de uitersten 'adviseur' en 'controleur'.

Er wordt van u als toezichthouder verwacht dat u het bestuur adviseert en controleert. Welke functie zouden in uw ogen de onderstaande actoren u als toezichthouder het liefst zien vervullen? Zien zij de toezichthouder volgens u bij voorkeur als adviseur of als controleur van het bestuur.

- *Ik denk dat het bestuur/ GMR/ interne mede-toezichthouders/ ouders/ personeel/ Inspectie bij voorkeur mijn rol ziet als (adviseur – controleur op een vijf-punt schaal).*

Verwerking

De resultaten van de deelvragen zijn samengevoegd. Deelvraag 2 is daarvoor genummerd van -2 (adviseur) tot 2 (controleur) en vermenigvuldigd met deelvraag 1. De samengevoegde variabele is herschaald door -10 t/m -1 (advies), 0 (neutraal) en 1 t/m 10 (controle), samen te voegen. De keuze voor celuitersten is zoals eerder aangegeven arbitrair. Uitkomst 0 is niet toebedeeld aan de waarden adviseur of controleur om vertekening van de gegevens te voorkomen.

Waargenomen gedragscontrole

Tot slot is de waargenomen gedragscontrole gemeten aan de hand van de volgende stellingen, met de schaaluiteinden 'zeer oneens' tot 'zeer eens'. De gebruikte variabelen zijn:

tijdsdruk; informatie-afhankelijkheid; wetgeving; ervaring en expertise; agenda; meningsverschil.

In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende stellingen?

- *Door tijdsdruk is er vaak onvoldoende ruimte om een gedegen advies te geven aan het bestuur;*
- *Door tijdsdruk is er vaak onvoldoende ruimte om een gedegen controle uit te oefenen op het bestuur;*
- *De informatie die ik nodig heb om tot een goed advies te komen is in veel gevallen niet (tijdig) voorhanden;*
- *De informatie die ik nodig heb om tot een goede uitoefening van controle te komen is in veel gevallen niet (tijdig) voorhanden;*
- *De wet geeft duidelijk aan in welke situaties van mij een advies wordt verlangd;*
- *De wet geeft duidelijk aan in welke situaties van mij controle wordt verlangd;*
- *Mijn ervaring en expertise stellen mij voldoende in staat om het bestuur deskundig te adviseren;*
- *Mijn ervaring en expertise stellen mij voldoende in staat om het bestuur deskundig te controleren;*
- *Een overvolle agenda zorgt ervoor dat een goed advies aan het bestuur onder druk komt te staan;*
- *Een overvolle agenda zorgt ervoor dat een gedegen controle op het bestuur onder druk komt te staan;*

- *Verskil van inzicht tussen de leden van het toezichthoudend orgaan bemoeilijken het geven van advies;*
- *Verskil van inzicht tussen de leden van het toezichthoudend orgaan bemoeilijken het uitoefenen van controle.*

Verwerking

De resultaten van de stellingen zijn waar nodig gespiegeld, opgeteld en gedeeld zodat een kruistabel kan worden verkregen om de geformuleerde hypothesen te toetsen. De Cronbach's Alpha is voor advies 0.56 en voor controle 0.65.

Afhankelijke variabele

Aan het einde van de vragenlijst is gevraagd welke situatie de toezichtspraktijk van de toezichthouder het best omschrijft. De praktijk van toezichthouden is de afhankelijke variabele in dit onderzoek.

- *Bij ons ligt het accent in sterke mate op het verstrekken van advies en dit gaat deels ten koste van de controlefunctie;*
- *Zonder de controlefunctie te verwaarlozen ligt bij ons het accent in sterke mate op het verstrekken van advies aan het bestuur;*
- *Zonder de adviesfunctie te verwaarlozen ligt bij ons het accent in sterke mate op het controleren van het bestuur;*
- *Bij ons ligt het accent in sterke mate op het controleren van het bestuur en dit gaat deels ten koste van de adviesfunctie.*

Verwerking

De afhankelijke variabele is in de kruistabellen gebruikt om de geformuleerde hypothesen te toetsen. Slechts één respondent vulde in dat het accent in sterke mate ligt op advies en dit deels ten koste gaat van de controlefunctie. In de kruistabellen is dit antwoord achterwege gelaten omdat het voor een duidelijkere weergave zorgt en voor het toetsen van de hypothesen geen toegevoegde waarde heeft.

Achtergrondvariabelen

Naast de variabelen uit het model zijn vier achtergrondvariabelen opgenomen: geslacht, grootte instelling, aantal jaren lid RvT en tijdsbesteding per maand. Mogelijk geven de achtergrondvariabelen extra inzicht over de stijl van toezichthouden.

Beperkingen

Aan de wijze van meten door middel van een vragenlijst kleven enkele beperkingen. In werkelijkheid bevinden attitudes en meningen zich op een groot continuüm met meerdere dimensies. De Likertschaal kent één dimensie en in dit geval vijf antwoordmogelijkheden. Ook is de ruimte tussen de antwoordmogelijkheden niet gelijk. Daarnaast zijn mensen minder geneigd om voor de schaaluiteinden te kiezen terwijl dit hun mening het beste kan benaderen.

Een beperking is bovendien dat er niet kan worden doorgevraagd op vragen. Een samenhang aantreffen is één maar om vervolgens de details van een eventueel (oorzakelijk) verband bloot te leggen is meer nodig dan een vragenlijst met voorgeprogrammeerde antwoorden. Toch is de keuze voor kwantitatief onderzoek en een vragenlijst bewust gemaakt omdat zo statistische analyses kunnen worden uitgevoerd om samenhang te onderzoeken en verbanden te leggen. Met het resultaat van een vragenlijst kun je iets zeggen over de mate waarin iets vóórkomt onder toezichthouders en significante verschillen aangeven.

Dataverzameling en steekproef

In dit hoofdstuk bespreken we de manier waarop data verzameld is en de wijze waarop de steekproef is getrokken. We beoordelen de respons van de steekproef en de betrouwbaarheid van de data.

Er zijn in Nederland ongeveer 650 VO-instellingen (StatLine 2012). De achterhaalde populatie telt samen op tot 1267 toezichthouders. De werkelijke populatie is groter omdat niet alle namen te achterhalen zijn – sommige instellingen zetten de namen van toezichthouders niet op internet of in het jaarverslag. Daarnaast zijn de instellingen met een zeer specifieke doelgroep niet meegenomen. Bovendien zijn de toezichthouders uit Zuid-Holland door een fout niet meegenomen. Van de achterhaalde populatie is een aantal van 259 aangeschreven. Bij 240 van hen kwam de mail daadwerkelijk aan. Van de daadwerkelijk aangeschreven groep heeft 35% de vragenlijst ingevuld. De steekproef uit de populatie is random getrokken uit een gealfabetiseerde lijst van alle namen. Om de vijf namen is aangeschreven, dus de nummers 1, 5, 10, 15 en zo door. Af en toe is een willekeurige volgende op de lijst aangeschreven wanneer (1) een mail niet was aangekomen of (2) er al meer dan twee toezichthouders van dezelfde instelling waren benaderd. De aangeschreven groep is zo persoonlijk mogelijk benaderd. Wanneer mogelijk op een privé of werk mailadres en met een persoonlijke aanhef. Er is een éénmalige herinnering aan de vragenlijst uitgegaan, enkele weken nadat de eerste mail was verstuurd. In een tijdsbestek van ongeveer 5 weken zijn alle mails gestuurd. De periode waarbinnen data is ontvangen is krap twee maanden. De respons komt uit op 35%. Dat is voor een online vragenlijst een goed resultaat. Voor de volledigheid is in de tabel weergegeven wat de respons is voor de totale groep toezichthouders.

Details over de non-respons zijn lastig te achterhalen. Een online vragenlijst geeft daar sowieso weinig inzicht in. Enkele toezichthouders vonden zichzelf ongeschikt voor de vragenlijst omdat hun instelling nauwelijks VO-leerlingen heeft (maar met name leerlingen in de primaire sector of van het ROC). In een enkel geval gaf een respondent aan om persoonlijke redenen af te zien van deelname of was de instelling van mening dat het doorsturen van de mail aan de toezichthouders een schending van de privacy is. De instelling bepaalde dus wat goed is voor de onafhankelijke toezichthouder(!). Vaker kwam het voor dat respondenten net afscheid hadden genomen van hun toezichtfunctie. Voor zover bekend is dit de grootste non-respons groep. Overigens is een aantal keer de mail aan een ex-toezichthouder door de instelling naar een willekeurig ander lid van de RvT gestuurd.

Tabel 3: Aangeschreven groep en populatie afgezet tegen de steekproef, in % (n= 85)

	Steekproef (n=85) in %
Aangeschreven (n=240)	35.4
Daadwerkelijk aangeschreven (n=259)	34.1
Populatie (n=1267)	6.7

Om te zien of de geografische spreiding aanleiding geeft om ons zorgen te maken over de externe validiteit van de data is een spreidingstabel per provincie gemaakt. Door een fout zijn de toezichthouders uit Zuid-Holland niet meegenomen in het onderzoek. Wanneer we kijken naar de geografische spreiding lijkt nauwelijks sprake van een vertekening. Opvallend is wel de relatief hoge respons in de provincies Friesland en Zeeland. We gaan er vanuit dat de respons in beide provincies geen reden geeft tot zorg over de externe validiteit van de gegevens. Er is geen reden om aan te nemen dat een toezichthouder in Gelderland anders toezicht houdt dan een toezichthouder in Noord-Holland of welke andere provincie dan ook. Aannemelijk is misschien dat een toezichthouder van een relatief kleine instelling anders functioneert dan een toezichthouder van een grotere instelling, en dat de urbanisatiegraad van een provincie samenhangt met de grootte van de instelling. De respondenten uit Friesland en Zeeland zijn echter niet over- of ondervetegenwoordigd in de omvang van de instelling.

Tabel 4: Spreiding per provincie afgezet tegen populatie, aangeschreven groep en respondenten in %

	Populatie in % (n=1267)	Aangeschreven in % (n=240)	Respondenten in % (n=85)
Drenthe	4.7	4.2	3.5
Flevoland	2.9	2.9	4.7
Friesland	7.0	7.9	12.9
Gelderland	15.2	14.2	14.1
Groningen	4.1	4.6	5.9
Limburg	2.5	2.9	1.2
Noord-Brabant	18.6	16.3	14.1
Noord-Holland	21.5	22.5	17.6
Overijssel	6.6	9.2	8.2
Utrecht	12.2	9.6	7.1
Zeeland	4.7	5.8	10.6

Beschrijving en analyse

In dit hoofdstuk bespreken we of de variabelen uit het model samenhangen met de verschillen in rolopvatting. Ook bespreken we of achtergrondvariabelen zoals de instellingsgrootte samenhangen met de verschillen in rolopvatting. Na het behandelen van een variabele toetsen we de bijhorende hypothese.

Hieronder is de verdeling van rolinvulling weergegeven (de afhankelijke variabele): ongeveer 50% legt het accent op advies, de andere helft legt het accent op controle.

Tabel 5: Verdeling naar type toezichtspraktijk in % (n= 83)

	Percentage
accent op advies, ten koste van controlefunctie	1,2
accent op advies, zonder verwaarlozing controlefunctie	51,8
accent op controle, zonder verwaarlozing adviesfunctie	47,0
Totaal	100,0

Attitude ten aanzien van advies

De attitude ten aanzien van advies is gemeten aan de hand van 6 variabelen: acceptatie bestuursbesluiten; blikveld bestuurder; snelheid besluitvorming; rolvervaging; behoud controlefunctie en houding bestuurder. De variabelen zijn opgeteld om gezamenlijk samenhang te onderzoeken. De korte beschrijving hieronder is gemaakt op basis van de variabelen afzonderlijk.

Beschrijving

De respondenten zijn het erover eens dat advies de acceptatie van besluiten verbetert; dat advies het blikveld van de bestuurder verruimt en dat de bestuurder erdoor geprikkeld wordt. Van de toezichthouders ziet 12% een nadeel aan advies geven: de toezichthouder komt op de bestuurdersstoel te zitten; 15% verwacht door advies geven bemoeilijking van de controlefunctie en 20% vindt dat advies geven de besluitvorming vertraagt.

Samenhang

Vanuit het model geredeneerd verwachten we dat een negatieve attitude ten aanzien van advies positief samenhangt met een controlegerichte toezichtsuitvoering. We verwachten dat een positieve attitude ten aanzien van advies positief samenhangt met een toezichtsuitvoering gericht op advies. In een kruistabel zien de verwachte relaties er als volgt uit.

Tabel 6: Verwachte relatie tussen toezichtsuitvoering en attitude ten aanzien van advies

		attitude tav advies	
		negatief	positief
uitvoering van toezicht	accent op verstrekken van advies	min (-)	plus (+)
	accent op controle van het bestuur	plus (+)	min (-)

De kruistabel met resultaten toont een ander beeld, er is geen sprake van samenhang. De gestelde **hypothese H1**:

*Een positieve attitude ten aanzien van advies hangt positief samen met een praktijk van toezichthouden waar het accent in sterke mate ligt op het verstrekken van advies aan het bestuur, dient te worden **verworpen**.*

Tabel 7: Uitvoering van toezicht afgezet tegen attitude ten aanzien van advies, in % (n= 78)

		attitude tav advies		Totaal
		negatief	positief	
uitvoering van toezicht	accent op verstrekken van advies	0	52	52
	accent op controle van het bestuur	3	45	48
Totaal		3	97	100

Attitude ten aanzien van controle

De attitude ten aanzien van controle is gemeten aan de hand van 5 variabelen: behoud waarden en normen; relatie met bestuur; doelmatige besteding; handhaving en naleving; spiegelfunctie. De variabelen zijn opgeteld om gezamenlijk samenhang te onderzoeken. De korte beschrijving hieronder is gemaakt op basis van de variabelen afzonderlijk.

Beschrijving

De toezichthouders vinden dat door controle de maatschappelijke waarden en normen worden geborgd in beleid; dat door controle een doelmatige besteding wordt bevorderd en dat controle leidt tot het voorhouden van een spiegel hetgeen zo nu en dan leidt tot bijstelling van beleid. Bijna 70% van de ondervraagden schat de mate waarin controle tot de bovengenoemde effecten leidt bovengemiddeld of hoger in. Ruim 60% vindt dat de relatie tussen bestuur en toezicht door controle wordt geformaliseerd; bijna 25% schat dit effect gemiddeld in.

Samenhang

Vanuit het model geredeneerd verwachten we dat een negatieve attitude ten aanzien van controle positief samenhangt met een adviesgerichte toezichtsuitvoering. We verwachten dat een positieve attitude ten aanzien van controle positief samenhangt met een toezichtsuitvoering gericht op controle. In een kruistabel zien de verwachte relaties er als volgt uit.

Tabel 8: Verwachte relatie tussen toezichtsuitvoering en attitude ten aanzien van controle

		attitude tav advies	
		negatief	positief
uitvoering van toezicht	accent op verstrekken van advies	plus (+)	min (-)
	accent op controle van het bestuur	min (-)	plus (+)

De ingevulde kruistabel toont een ander beeld, er is geen sprake van samenhang tussen de variabelen. De **hypothese H2**:

Een positieve attitude ten aanzien van controle hangt positief samen met een praktijk van toezichthouden waar het accent in sterke mate ligt op het controleren van het bestuur, dient te worden **verworpen**.

Tabel 9: Uitvoering van toezicht afgezet tegen attitude ten aanzien van controle, in % (n= 80)

		attitude tav controle		Totaal
		negatief	positief	
uitvoering van toezicht	accent op verstrekken van advies	10	44	54
	accent op verstrekken van controle	6	40	46
Totaal		16	84	100

Subjectieve norm

De subjectieve norm is gemeten aan de hand van 6 actoren: bestuur; Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad; interne mede-toezichthouders; ouders; personeel; Inspectie. De variabelen zijn opgeteld om gezamenlijk samenhang te onderzoeken. De korte beschrijving hieronder is gemaakt op basis van de variabelen afzonderlijk.

Beschrijving

Dertig procent van de respondenten geeft aan te verwachten dat het bestuur hun toezichtsrol ziet als 'meer adviseur dan controleur', en vindt de mening van het bestuur voor deze groep behoorlijk tot uiterst belangrijk. Eén op de tien geeft 'adviseur' aan als voorkeursrol van het bestuur, met een belangrijke mening voor het bestuur. Bijna 40% verwacht dat de GMR het liefst een meer controlerende rol ziet. Ten aanzien van de voorkeursrol bij medetoezichthouders valt op dat het beeld in evenwicht is, op 10% na die aangeeft te denken dat collegae hen het liefst zien als adviseur. Bij de voorkeursrollen van ouders, personeel en Inspectie ligt het zwaartepunt bij alledrie op 'meer controleur dan adviseur' en verwacht slechts een enkeling dat de actoren het liefst een meer adviserende rol zien.

Samenhang

Vanuit het model geredeneerd verwachten we dat een hoge score op subjectieve norm ten aanzien van advies positief samenhangt met een adviesgerichte toezichtsuitvoering. Omgekeerd verwachten we dat een hoge score ten aanzien van controle positief samenhangt met een controlegerichte toezichtsuitvoering. Voor de groep actoren als geheel moeten we concluderen dat deze relatie niet bestaat (zie tabel 10). Wij hebben ook voor alle afzonderlijke groepen gekeken of deze relatie bestaat. Dit bleek alleen bij de bestuurder het geval te zijn. Tabel 11 geeft de kruistabel van de bestuurder weer.

Tabel 10: Uitvoering van toezicht afgezet tegen subjectieve norm van alle actoren, in % (n= 81)

		subjectieve norm			Totaal
		adviseur	neutraal	controleur	
uitvoering van toezicht	accent op verstrekken van advies	7	20	25	52
	accent op controle van het bestuur	5	16	27	48
Totaal		12	36	52	100

Tabel 11: Uitvoering van toezicht afgezet tegen subjectieve norm ten aanzien van het bestuur, in % (n= 82)

		subjectieve norm tav bestuur			Totaal
		adviseur	neutraal	controleur	
uitvoering van toezicht	accent op verstrekken van advies	35	15	2	52
	accent op controle van het bestuur	22	16	10	48
Totaal		57	31	12	100

Voor bijna alle ‘relevante anderen’ in dit onderzoek kan de hypothese niet worden bevestigd. Er is voor de grote groep als geheel en de actoren afzonderlijk geen samenhang gevonden tussen de perceptie van de toezichthouder over deze anderen op zijn gedrag. De hypothese wordt bevestigd waar het gaat om de perceptie van de toezichthouder over de bestuurders’ opvattingen over de toezichthoudersrol. Dit blijkt nog duidelijker uit een Kendall’s tau toets (zie bijlage 4, tabel 27). De samenhang is significant bij een eenzijdige toets met τ is .287 en $p < 0.01$. De Kendall’s tau toets is een non-parametrische toets en zeer geschikt voor variabelen met een ordinaal meetniveau. Bovendien is de toets geschikt voor een kleine data set met veel knopen (Field 2009).

De hypothesen H3 en H4:

Een hoge score op subjectieve norm ten aanzien van advies of controle hangt positief samen met een praktijk van toezichthouden waar het accent in sterke mate ligt op het verstrekken van advies aan het bestuur, respectievelijk op het controleren van het bestuur,
dienen voor de actor **bestuurder** te worden **geaccepteerd**.

Waargenomen gedragscontrole

De waargenomen gedragscontrole (of: beperkingen) is gemeten aan de hand van 12 stellingen, 6 per toezichtsrol, door middel van de variabelen: tijdsdruk; informatie-afhankelijkheid; wetgeving; ervaring en expertise; agenda; meningsverschil. De variabelen zijn per toezichtsrol opgeteld om samenhang te onderzoeken. De korte beschrijving hieronder is gemaakt op basis van de variabelen afzonderlijk.

Beschrijving

De toezichthouders ervaren gemiddeld genomen nauwelijks beperkingen in hun adviserende en controlerende rol. Of het nu gaat om tijdsdruk, een volle agenda of het niet tijdig voorhanden hebben van informatie – het is een kleine groep toezichthouders die deze beperkingen ervaart. De grote groep acht zichzelf op basis van ervaring en expertise in staat het bestuur kundig te adviseren of controleren; 1 op de 20 toezichthouders acht zich niet in staat om deskundig te adviseren of controleren. De ondervraagden zien ook nauwelijks bemoeilijking van advies of controle door verschil van inzicht tussen de medetoezichthouders. Ongeveer 10% geeft aan dat door verschil van inzicht wel een moeilijke uitvoering ontstaat. Op de vraag in hoeverre men duidelijk vindt in welke situaties de wet advies verlangt van de toezichthouder, antwoordt 45% met 'niet eens, niet oneens'. Een kwart vindt de wet duidelijk en een kwart vindt het onduidelijk in welke situaties de wet advies verlangt. Op dezelfde vraag over controle wordt eenduidiger geantwoord. Een ruime meerderheid vindt de wet duidelijk, terwijl 1 op de 10 toezichthouders onduidelijkheid ervaart.

Samenhang

Vanuit het model geredeneerd verwachten we dat een hoge score op beperkingen ten aanzien van advies negatief samenhangt met een adviesgerichte toezichtspraktijk. We verwachten dat een hoge score op beperkingen ten aanzien van controle negatief samenhangt met een controlegerichte toezichtspraktijk.

Tabel 12: Uitvoering van toezicht afgezet tegen waargenomen gedragscontrole ten aanzien van advies, in % (n= 79)

		gedragscontrole tav advies		Totaal
		beperking	geen beperking	
uitvoering van toezicht	accent op verstrekken van advies	3	50	53
	accent op controle van het bestuur	1	46	47
Totaal		4	96	100

Tabel 13: Uitvoering van toezicht afgezet tegen waargenomen gedragscontrole ten aanzien van controle, in % (n= 82)

		gedragscontrole tav controle		Totaal
		beperking	geen beperking	
uitvoering van toezicht	accent op verstrekken van advies	2	50	52
	accent op controle van het bestuur	2	45	48
Totaal		5	95	100

Uit de kruistabellen volgt wat uit de beschrijving al duidelijk werd. De toezichthouders ervaren nauwelijks beperkingen in hun toezichtsrol. Van enige samenhang tussen beperkingen en de toezichtspraktijk is daarom hier geen sprake.

De hypothese H5:

Een hoge score op waargenomen gedragscontrole ten aanzien van advies hangt negatief samen met een praktijk van toezichthouden waar het accent in sterke mate ligt op het verstrekken van advies aan het bestuur,
dient te worden **verworpen**.

Ook hypothese H6:

Een hoge score op waargenomen gedragscontrole ten aanzien van controle hangt negatief samen met een praktijk van toezichthouden waar het accent in sterke mate ligt op het controleren van het bestuur,
dient te worden **verworpen**.

Achtergrondvariabelen

Ten aanzien van de achtergrondvariabelen geslacht, grootte instelling, aantal jaren lid RvT en tijdsbesteding per maand zijn geen samenhangen gevonden met de toezichtspraktijk (zie bijlage 2). De variabele aantal jaren lid laat wel een samenhang zien met de toezichtspraktijk. Een Kendall's tau toets geeft een statistische samenhang aan bij een eenzijdige toets met τ is .233 en $p < 0.05$ (zie bijlage 4, tabel 28). Opmerkelijk is overigens is dat alle respondenten die minder dan een jaar toezichthouder zijn, aangeven dat de toezichtspraktijk adviesgericht is. Ook het verschil tussen '3 en 5' jaar lid is opmerkelijk. Alleen bij toezichthouders die 5 jaar of langer actief zijn, ontstaat een balans in de rolinvulling. Een mogelijk verklaring voor het resultaat uit de eerste kolom, de toezichthouders die minder dan een jaar actief zijn, is de cyclus van toezichthouden: nieuwe toezichthouders zullen in de meeste gevallen na het jaarverslag benoemd worden, en het jaarverslag zal waarschijnlijk worden gewaardeerd als een zuiver controle-moment en instrument. Voor het opvallende resultaat uit kolom 3, met toezichthouders die tussen 3 en 5 jaar actief zijn, hebben we geen verklaring.

Tabel 14: Uitvoering van toezicht afgezet tegen aantal jaren lid toezichtsorgaan, in % (n= 82)

	jaren lid toezichtsorgaan				Totaal
	minder dan 1	tussen 1 en 3	tussen 3 en 5	meer dan 5	
uitvoering van toezicht					
accent op verstrekken van advies	10	18	6	18	52
accent op controle van het bestuur	0	11	20	17	48
Totaal	10	29	26	35	100

Beantwoording van de subvragen

In feite hebben we de subvragen uit de inleiding beantwoord aan de hand van de getoetste hypothesen. We komen tot de slotsom dat de gedragbepalende factoren uit het model van gepland gedrag – attitude, subjectieve norm en waargenomen gedragscontrole – geen verklaring bieden voor de rolinvulling van de toezichthouder. Alleen de mening en importantie van de actor bestuur laat een samenhang zien met de rolinvulling. Van de achtergrondvariabelen, zoals grootte van de instelling en geslacht, laat de variabele ‘jaren lid toezichtsorgaan’ een samenhang zien met de toezichtspraktijk.

Conclusie

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvraag. We bespreken welke nieuwe inzichten dit onderzoek heeft opgeleverd, wat de waarde daarvan is, en hoe dit zich verhoudt tot het maatschappelijk debat.

Door middel van een vragenlijst hebben we de vraag willen beantwoorden wat het verschil is in roloppvatting van toezichthouders in het voortgezet houders. Leunen toezichthouders meer naar advies geven of naar controle van het bestuur? Daarnaast wilden we weten of er factoren zijn die de rolinvulling van toezichthouder, adviserend of controlerend, kunnen verklaren. We hebben hierbij gebruik gemaakt van de factoren uit het model van gepland gedrag en van factoren zoals instellingsomvang en aantal jaren lid van het toezichtsorgaan.

De rolinvulling in de toezichtsuitvoering is bijna gelijk verdeeld. Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan dat zij in hun toezichtrol sterk het accent leggen op hun adviesrol. De anderen geven aan dat de toezichtsrol overwegend controlerend wordt ingevuld. Het ambivalente karakter van de invulling van de rol als toezichthouder zoals die ook in de literatuur wordt aangetroffen wordt in dit onderzoek dus onderschreven. Het is niet zo dat een van de twee rollen duidelijk overheerst.

Wij hebben geen verklaring kunnen vinden waarom bepaalde toezichthouders voornamelijk het accent leggen op de adviesfunctie terwijl anderen juist het meeste gewicht toekennen aan de controlefunctie. Op basis van het model van gepland gedrag werd verwacht dat attitude, subjectieve norm en waargenomen gedragscontrole hiervoor een verklaring zouden bieden. Alleen de toezichthouders' perceptie van de opvatting van de bestuurder over de rol van de toezichthouder laat een samenhang zien met het gedrag van de toezichthouder. De attitude kan de uitvoering van een bepaalde rol niet verklaren. Toezichthouders die in de praktijk het accent leggen op advisering aan het bestuur hebben geen positievere 'houding' (in de zin dat zij meer positieve effecten zien) over advisering dan over controleren. Vrijwel alle respondenten ervaren niet of nauwelijks barrières in de uitoefening van hun toezichtspraktijk (in de vorm van advies of controle). Daarmee biedt de waargenomen gedragscontrole ook geen verklaring waarom bepaalde toezichthouders het accent leggen op de adviserende dan wel controlerende rol.

Uit ander onderzoek komt naar voren dat bestuurders graag een adviserende rol van de toezichthouder zien. Bestuurders beschouwen advies geven als de hoofdmoot van toezicht houden (Vrielink, Schillemans et al. 2009) en zien de adviesrol als de juiste rolinvulling voor de toezichthouder (Heemskerk, Heemskerk et al. 2013). In de literatuur over toezicht wordt gewaarschuwd voor de adviesrol die mogelijk leidt tot situaties die de onafhankelijkheid van de toezichthouder beïnvloeden. De toezichthouder komt dan op stoel van de bestuurder te zitten of hij moet bijvoorbeeld gaan oordelen over zijn eigen advies. Dit onderzoek laat een samenhang zien tussen de toezichthouders' perceptie over de rolinvulling van de toezichthouder met de toezichtspraktijk. Of er achter deze samenhang ook een oorzakelijk verband bestaat is de vraag. Aan de hand van gegevens uit de vragenlijst kan die vraag niet beantwoord worden, daar is ander onderzoek voor nodig. Boers en Montfort (2008) stellen dat bestuur en toezichthouder elkaar vinden in de meerwaarde van de adviesrol, waarbij de RvT in een vroeg stadium wordt betrokken en zo de mogelijkheid krijgt om beleid beter te beargumenteren en bij te sturen.

Volgens het eerder genoemde onderzoek van Heemskerk vraagt toezicht een steeds groter anticiperend vermogen (lees: advies naast basiscontrole). Toezicht schuift steeds verder op naar de adviesrol. Dat is een proces waarin onduidelijkheid over verantwoordelijkheid en bevoegdheden niet zijn uitgesloten. De commissie Halsema waarschuwt dat door onder andere onduidelijkheid over verantwoordelijkheid en bevoegdheden echte controle lijkt weg te slijpen. Schuivende toezichtsrollen zijn mogelijk zo'n vorm van onduidelijkheid. Daartegen staat, zo mag worden aangenomen, dat een RvT die bewust zijn rollen afwisselt zo'n onduidelijkheid niet zal laten ontstaan.

Er liggen dus interessante vragen over dit onderwerp die zeker gezien de maatschappelijke relevantie van goed intern toezicht de moeite van onderzoek waard zijn. Goed bestuur en intern toezicht is een thema dat zijn waarde en actualiteit behoudt, in het onderwijs en daarbuiten. Het is wat dat betreft opvallend dat we nog maar weinig weten over de rolinvulling van de interne toezichthouder. De wisselwerking met het bestuur is een essentieel onderdeel van de rolinvulling maar of die relatie ook verder gaat dan de gevonden samenhang moet ander onderzoek uitwijzen.

Met betrekking tot attitude en waargenomen gedragscontrole zijn factorvariabelen opgesteld, zoals door Ajzen en Fishbein voorgesteld. De scores van de items zijn per toezichtsrol, advies of controle, opgeteld en gepresenteerd in een kruistabel. Uit de analyse van de betrouwbaarheid van de schalen blijkt dat de laagste factor een Cronbach's Alpha van 0.56 scoort, de hoogste factor scoort 0.77 (zie bijlage 3). Dit betekent dat de factoren met een lage score als matig betrouwbaar gelden maar niet als onacceptabel. We hebben gemeend dat de matig betrouwbare factorvariabelen ook gebruikt konden worden om hypothesen te toetsen, met de kanttekening zoals die hier is gemaakt.

Bronvermelding

Ajzen, I. (2011). "The theory of planned behaviour: Reactions and reflections." Psychology and Health 26(9): 15.

Boers, I. and C. v. Montfort (2008). Raden van Toezicht. Handboek publieke verantwoording. M. Bovens and T. Schillemans, Boom Lemma uitgevers: 294.

Brenninkmeijer, G., J. H. G. I. Giesbers, et al. (1990). De noodzaak tot verantwoording: beschouwingen over autonomie en evaluatie in het onderwijs, Algemeen Bureau Katholiek Onderwijs.

Brug, J., P. van Assema, et al. (2007). Gezondheidsvoorlichting en gedragsverandering. Een planmatige aanpak. Assen, Koninklijke Van Gorcum.

Elte, R. and E. C. H. Marx (1989). "Kanttekeningen bij een ministeriële notitie over deregulering; De gevolgen van de overdracht van taken en bevoegdheden verdienen meer aandacht." Meso 9(44): 6.

Field, A. (2009). Discovering statistics using SPSS. London, Sage.

Giesbers, J. H. G. I. and E. C. H. Marx (1986). "Autonomie versus centrale regelgeving: een verkenning." Pedagogisch Tijdschrift(5): 9.

Heemskerk, K., E. Heemskerk, et al. (2013) Van controleren naar anticiperen. Goed bestuur 7.

Janssens, F. J. G. (2005) Toezicht in discussie. 70.

Marx, E. C. H. (1975). De Organisatie van scholengemeenschappen in onderwijskundige optiek, H. D. Tjeenk Willink.

Ministerie van O&W; Centrale directie Voorlichting, B. e. I. B. A. D. I. (1989). Notitie "De school op weg naar 2000". Commentaren en context: 51.

Montfort, C. J. v. (2010). "Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand." Tijdschrift voor Toezicht(1): 20.

O&W, M. v. (1988). De School op weg naar 2000; een besturingsfilosofie voor de negentiger jaren. Zoetermeer: 24.

Oosterling, M. and R. Vink (2011). Besturen met intern toezicht. Zicht op het omgaan met de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur'. Kortlopend onderwijsonderzoek. Tilburg, IVA: 43.

Rekenkamer, A. (2008). Goed bestuur in uitvoering, Algemene Rekenkamer: 66.

StatLine, C. (2012). StatLine.

Taylor, C. (2009). Bronnen van het zelf: de ontstaansgeschiedenis van de moderne identiteit. Rotterdam, Lemniscaat, Uitgeverij.

van Velzen, W. G., C. A. M. van Dongen, et al. (1979). Baas in eigen school ...!: Beknorte versie van de diskussienota 'Bouwen aan de relatief autonome school', Nederlandse Katholieke Schoolraad.

Vrielink, M. O., T. Schillemans, et al. (2009) Horizontale verantwoording in de praktijk: een empirisch onderzoek in de sectoren wonen, zorg en onderwijs. Bestuurskunde 12.

Bijlage 1: subjectieve norm

Tabel 15: Uitvoering van toezicht afgezet tegen subjectieve norm ten aanzien van GMR, in % (n= 82)

		subjectieve norm tav GMR			Totaal
		adviseur	neutraal	controleur	
uitvoering van toezicht	accent op verstrekken van advies	10	12	30	52
	accent op controle van het bestuur	5	13	29	48
Totaal		15	25	60	100

Tabel 16: Uitvoering van toezicht afgezet tegen subjectieve norm ten aanzien van toezichtcollegae, in % (n= 81)

		subjectieve norm tav mede-toezichthouders			Totaal
		adviseur	neutraal	controleur	
uitvoering van toezicht	accent op verstrekken van advies	20	22	10	52
	accent op controle van het bestuur	11	21	16	48
Totaal		31	43	26	100

Tabel 17: Uitvoering van toezicht afgezet tegen subjectieve norm ten aanzien van ouders, in % (n= 81)

		subjectieve norm tav ouders			Totaal
		adviseur	neutraal	controleur	
uitvoering van toezicht	accent op verstrekken van advies	1	11	40	52
	accent op controle van het bestuur	6	15	27	48
Totaal		7	26	67	100

Tabel 18: Uitvoering van toezicht afgezet tegen subjectieve norm ten aanzien van personeel, in % (n= 81)

		subjectieve norm tav personeel			Totaal
		adviseur	neutraal	controleur	
uitvoering van toezicht	accent op verstrekken van advies	5	21	26	52
	accent op controle van het bestuur	5	16	27	48
Totaal		10	37	53	81

Tabel 19: Uitvoering van toezicht afgezet tegen subjectieve norm ten aanzien van de Onderwijsinspectie, in % (n= 82)

		subjectieve norm tav Inspectie			Totaal
		adviseur	neutraal	controleur	
uitvoering van toezicht	accent op verstrekken van advies	6	17	29	52
	accent op controleren van het bestuur	2	17	28	48
Totaal		9	34	57	100

Bijlage 2: achtergrondvariabelen

Tabel 20: Uitvoering van toezicht afgezet tegen geslacht toezichthouder, in % (n= 82)

		geslacht toezichthouder			Totaal
		man	vrouw	onbekend	
uitvoering van toezicht	accent op verstrekken van advies	29	13	10	52
	accent op controle van het bestuur	32	12	4	48
Totaal		61	26	13	100

Tabel 21: Uitvoering van toezicht afgezet tegen tijdsbesteding in uren per maand, in % (n= 78)

		uren per maand					Totaal
		< 5	5 t/m 10	11 t/m 15	16 t/m 20	> 20	
uitvoering van toezicht	accent op verstrekken van advies	8	33	6	5	1	54
	accent op controle van het bestuur	5	28	8	4	1	46
Totaal		13	62	14	9	2	100

Tabel 22: Uitvoering van toezicht afgezet tegen omvang van de instelling, in % (n= 80)

		omvang instelling					Totaal
		400 t/m 1000	1001 t/m 2000	2001 t/m 5000	5001 t/m 10000	10001 t/m 60000	
uitvoering van toezicht	accent op verstrekken van advies	4	18	19	9	5	54
	accent op controle van het bestuur	1	11	20	5	9	46
Totaal		5	29	39	14	14	100

Bijlage 3: Cronbach's Alpha

Tabel 23: Betrouwbaarheid van de factor attitude ten aanzien van advies

Cronbach's Alpha	N of Items
,562	6

Tabel 24: Betrouwbaarheid van de factor attitude ten aanzien van controle

Cronbach's Alpha	N of Items
,774	5

Tabel 25: Betrouwbaarheid van de factor waargenomen gedragscontrole ten aanzien van advies

Cronbach's Alpha	N of Items
,489	6

De Cronbach's Alpha wordt ,561 wanneer we de stelling over duidelijkheid van de wet verwijderen.

Tabel 26: Betrouwbaarheid van de factor waargenomen gedragscontrole ten aanzien van controle

Cronbach's Alpha	N of Items
,615	6

De Cronbach's Alpha wordt ,648 wanneer we de stelling over duidelijkheid van de wet verwijderen.

Bijlage 4: Kendall's tau

Tabel 27: Samenhang tussen uitvoering van toezicht en subjectieve norm ten aanzien van het bestuur

			uitvoering van toezicht	subjectieve norm
Kendall's tau_b	uitvoering van toezicht	Correlation Coefficient	1,000	,287**
		Sig. (1-tailed)	.	,002
		N	83	83
	subjectieve norm	Correlation Coefficient	,287**	1,000
		Sig. (1-tailed)	,002	.
		N	83	85

** . Correlation is significant at the 0.01 level (1-tailed).

Tabel 28: Samenhang tussen uitvoering van toezicht en aantal jaren lid van het toezichtorgaan

			uitvoering van toezicht	jaren lid RvT
Kendall's tau_b	uitvoering van toezicht	Correlation Coefficient	1,000	,233*
		Sig. (1-tailed)	.	,011
		N	83	83
	jaren lid RvT	Correlation Coefficient	,233*	1,000
		Sig. (1-tailed)	,011	.
		N	83	85

* . Correlation is significant at the 0.05 level (1-tailed).

Bijlage 5: vragenlijst

Rolinvulling toezichthouder Voortgezet onderwijs

In deze vragenlijst staan gesloten vragen. U kunt de vraag beantwoorden door één van de antwoordvakjes aan te klikken. Wanneer een vraag voor u niet van toepassing is of wanneer u geen mening heeft, laat de vraag dan onbeantwoord (niets invullen). Invullen van de vragenlijst beslaat minder dan 10 minuten. Antwoorden worden automatisch tussentijds opgeslagen, u kunt de vragenlijst dus verlaten en op een later moment verder invullen.

Pagina 1

Hoe lang bent u lid van het toezichtsorgaan?

- ☐ Minder dan 1 jaar
- ☐ Tussen 1 en 3 jaar
- ☐ Tussen 3 en 5 jaar
- ☐ Meer dan 5 jaar

Hoeveel tijd besteedt u per maand aan uw toezichtrol?

- ☐ minder dan 4 uur
- ☐ 5 tot 10 uur
- ☐ 11 tot 15 uur
- ☐ 16 tot 20 uur
- ☐ meer dan 20 uur

Wat is de omvang van de school/instelling waar u toezicht houdt?

Aantal: leerlingen

Pagina 2

In welke mate wordt volgens u door het verstrekken van advies door u als toezichthouder aan uw bestuur:

	niet				in hoge mate	
de acceptatie van bestuursbesluiten binnen de school verbeterd	☐	☐	☐	☐	☐	
het blikveld van de bestuurder verruimd (er worden meer alternatieven in beschouwing genomen)	☐	☐	☐	☐	☐	
de besluitvorming vertraagd	☐	☐	☐	☐	☐	
de toezichthouder op de stoel van de bestuurder geplaatst	☐	☐	☐	☐	☐	
de uitoefening van de controlefunctie van de toezichthouder bemoeilijkt	☐	☐	☐	☐	☐	
de bestuurder regelmatig geprikkeld	☐	☐	☐	☐	☐	

Pagina 3

In welke mate wordt volgens u door controle van u als toezichthouder op uw bestuur:

	niet				in hoge mate
maatschappelijke waarden en normen goed geborgd in het beleid van de school	☐	☐	☐	☐	☐
de relatie tussen bestuur en toezichthouder geformaliseerd	☐	☐	☐	☐	☐
een doelmatige besteding van publieke gelden bevordert	☐	☐	☐	☐	☐
regels gehandhaafd en naleving van normen bevordert	☐	☐	☐	☐	☐
het bestuur een spiegel voorgehouden hetgeen zo nu en dan leidt tot bijstelling van het schoolbeleid	☐	☐	☐	☐	☐

Pagina 4

In welke mate acht u de mening van de onderstaande actoren over de wijze waarop u het toezicht behoort uit te voeren van belang voor uw functioneren als toezichthouder?

	niet belangrijk				uiterst belangrijk
Ik vind de mening van het bestuur over de wijze van toezichthouden	☐	☐	☐	☐	☐
Ik vind de mening van de GMR over de wijzen van toezichthouden	☐	☐	☐	☐	☐
Ik vind de mening van interne mede-toezichthouders over de wijze van toezichthouden	☐	☐	☐	☐	☐
Ik vind de mening van ouders over de wijze van toezichthouden	☐	☐	☐	☐	☐
Ik vind de mening van personeelsleden over de wijze van toezichthouden	☐	☐	☐	☐	☐
Ik vind de mening van de Inspectie over de wijze van toezichthouden	☐	☐	☐	☐	☐

Er wordt van u als toezichthouder verwacht dat u het bestuur adviseert en controleert. Welke functie zouden in uw ogen de onderstaande actoren u als toezichthouder het liefst zien vervullen? Zien zij de toezichthouder volgens u bij voorkeur als adviseur of als controleur van het bestuur?

	Adviseur				Controleur
Ik denk dat het bestuur bij voorkeur mijn rol ziet als	☐	☐	☐	☐	☐
Ik denk dat de GMR bij voorkeur mijn rol ziet als	☐	☐	☐	☐	☐
Ik denk dat de interne mede-toezichthouders bij voorkeur mijn rol zien als	☐	☐	☐	☐	☐
Ik denk dat de ouders bij voorkeur mijn rol zien als	☐	☐	☐	☐	☐
Ik denk dat het personeel bij voorkeur mijn rol ziet als	☐	☐	☐	☐	☐
Ik denk dat de Inspectie bij voorkeur mijn rol ziet als	☐	☐	☐	☐	☐

Pagina 6

In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende stellingen?

zeer oneens

zeer eens

Door tijdsdruk is er vaak onvoldoende ruimte om een gedegen advies te geven aan het bestuur	☐	☐	☐	☐	☐
Door tijdsdruk is er vaak onvoldoende ruimte om een gedegen controle uit te oefenen op het bestuur	☐	☐	☐	☐	☐
De informatie die ik nodig heb om tot een goed advies te komen is in veel gevallen niet (tijdig) voorhanden	☐	☐	☐	☐	☐
De informatie die ik nodig heb om tot een goede uitoefening van controle te komen is in veel gevallen niet (tijdig) voorhanden	☐	☐	☐	☐	☐
De wet geeft duidelijk aan in welke situaties van mij een advies wordt verlangd	☐	☐	☐	☐	☐
De wet geeft duidelijk aan in welke situaties van mij controle wordt verlangd	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn ervaring en expertise stellen mij voldoende in staat om het bestuur deskundig te adviseren	☐	☐	☐	☐	☐
Mijn ervaring en expertise stellen mij voldoende in staat om het bestuur deskundig te controleren	☐	☐	☐	☐	☐
Een overvolle agenda zorgt ervoor dat een goed advies aan het bestuur onder druk komt te staan	☐	☐	☐	☐	☐
Een overvolle agenda zorgt ervoor dat een gedegen controle op het bestuur onder druk komt te staan	☐	☐	☐	☐	☐
Verschil van inzicht tussen de leden van het toezichthoudend orgaan bemoeilijken het geven van advies	☐	☐	☐	☐	☐
Verschil van inzicht tussen de leden van het toezichthoudend orgaan bemoeilijken het uitoefenen van controle	☐	☐	☐	☐	☐

Pagina 7

Welke van de vier onderstaande mogelijkheden beschrijft de praktijk van uw toezichthouden het best?

één antwoord mogelijk

- ☐ Bij ons ligt het accent in sterke mate op het verstrekken van advies en dit gaat deels ten koste van de controlefunctie
- ☐ Zonder de controlefunctie te verwaarlozen ligt bij ons het accent in sterke mate op het verstrekken van advies aan het bestuur
- ☐ Zonder de adviesfunctie te verwaarlozen ligt bij ons het accent in sterke mate op het controleren van het bestuur
- ☐ Bij ons ligt het accent in sterke mate op het controleren van het bestuur en dit gaat deels ten koste van de adviesfunctie

» **Redirection to final page of Enquêtes Maken**