

Succesvolle ruimte

Een onderzoek naar de relatie tussen discretionaire ruimte en succesvolle samenwerking
tussen besturen en directeuren in het primair onderwijs



Masterscriptie Bestuurskunde
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Erasmus Universiteit Rotterdam
Peter Kieviet
421129pk@eur.nl

Januari 2018

1^e lezer: dr. R.F.I. (Rebecca) Moody
2^e lezer: prof. dr. M.W. (Arwin) van Buuren

Inhoudsopgave

1.	Voorwoord.....	4
2.	Inleiding	5
2.1	Aanleiding en probleemanalyse	5
2.2	Doelstelling en vraagstelling.....	6
2.3	Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.....	7
2.4	Leeswijzer	8
3.	Theoretisch kader	9
3.1	Street-level-bureaucracy	9
3.2	Een schoolleider als street-level-bureaucrat.....	11
3.3	Discretionaire ruimte	11
3.4	Een schoolleider en discretionaire ruimte	13
3.5	Samenwerking	14
3.6	Het theoretische begrip samenwerking	14
3.7	Het samenwerkingsproces	15
3.7.1	Startcondities	16
3.7.2	Kenmerken van het samenwerkingsproces	17
3.8	Leiderschap en samenwerking	19
3.9	Wanneer is samenwerking succesvol?	22
4.	Onderzoeksdesign	25
4.1	Conceptueel model	25
4.2	Operationalisatie	27
4.3	Onderzoeksopzet en caseselectie	29
4.4	Onderzoeksmethode	30
4.5	Betrouwbaarheid en validiteit.....	32
5.	Bevindingen	34
5.1	De empirische omgeving	34
5.1.1	De organisationele context van het Nederlandse primair onderwijs	34
5.1.2	Colon.....	36
5.1.3	De scholen	37
5.2	Discretionaire ruimte en samenwerking binnen Colonscholen	38
6.	Analyse van bevindingen	61
6.1	Analyse per variabele	62
6.2	Toetsing van de hypothese	67
6.3	Aanpassing conceptueel model.....	69
7.	Conclusie, aanbevelingen en reflectie.....	70

7.1	Deelvragen.....	70
7.2	Hoofdvraag.....	72
7.3	Aanbevelingen en reflectie.....	74
8.	Literatuurlijst	76
9.	Bijlage Interviewhandleiding.....	79

1. Voorwoord

Rotterdam is de stad en de Erasmus is de universiteit van *‘geen woorden, maar daden’*. Dit adagium staat voor aanpakken en daadkracht. Deze twee kenmerken zijn heel goed bruikbaar tijdens de studie, maar zeker ook bij het afronden daarvan. Deze scriptie markeert dan ook het einde van de avondopleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. En naast daden zijn toch ook wel veel woorden nodig voordat er in de conclusie een antwoord is gegeven op de onderzoeksvraag.

Ik kijk terug op een prachtig onderzoeksproces, waarbij ik heel dicht bij mijn eigen beroepspraktijk ben gebleven. En wat is er nu mooier dan dat een opleiding de kans creëert om onderzoek te doen naar een vraagstelling die je al langer bezig houdt.

Het schrijven van een scriptie is soms een eenzaam avontuur. Toch kan het eindresultaat nooit bereikt worden zonder de hulp van anderen en daarom wil ik in dit voorwoord mijn hartelijke dank uitspreken en een buiging maken naar de mensen die mij geholpen hebben.

Allereerst wil ik mijn oude werkgever, het bestuur van de Groen van Prinstererschool te Scherpenisse, heel hartelijk bedanken voor de mogelijkheid die zij mij boden, weliswaar door middel van de Lerarenbeurs, om de avondopleiding Bestuurskunde te gaan volgen. Na het afronden van de colleges ben ik overgestapt naar twee scholen op Walcheren; de Jhr. W. Versluijsschool in Aagtekerke en de Boazschool in Meliskerke. Ook die beide besturen ondersteunden mij waar nodig, waarvoor ik hen zeer erkentelijk ben.

Vervolgens dank ik de zeven (oud)collega's directeuren en de zeven bestuursleden voor hun openhartigheid en vertrouwen, zodat ik door middel van het afnemen van interviews voldoende informatie had om mijn empirische gegevens te vullen.

Ten derde wil ik dr. R.F.I. (Rebecca) Moody heel hartelijk bedanken voor haar deskundige, accurate, plezierige, maar vooral ook snelle begeleiding. Wanneer er een nieuw stuk aangeleverd werd, behoefde nooit lang op een reactie gewacht te worden. Daarbij wil ik de tweede lezer, prof. dr. M.W. (Arwin) van Buuren ook heel hartelijk bedanken. Door zijn adviezen werd het geheel goed aangescherpt. Dankzij beiden ligt dit resultaat er zoals het er ligt.

Tot slot dank ik mijn vrouw Marinda en onze kinderen Frans, Geert, Marit, Jabin en Anna voor hun vele geduld en steun. Het maken van een scriptie, maar zeker ook het volgen van een avondopleiding naast het gewone werk is een tijdrovende klus, waarvoor ze mij ruimhartig hebben afgestaan. Zonder hun support had ik dit nooit kunnen doen. Afsluitend geldt: Soli Deo Gloria

Sommelsdijk, januari 2018
Peter Kieviet

2. Inleiding

In de inleiding wordt als eerste de aanleiding en probleemstelling beschreven die aan deze scriptie ten grondslag ligt. Vanuit deze probleemstelling wordt aangegeven wat de doelstelling en vraagstelling van deze scriptie is. Tot slot wordt stilgestaan bij de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van het beschreven onderzoek.

2.1 Aanleiding en probleemanalyse

In 2010 werd de wet *'Goed Onderwijs Goed bestuur'* aangenomen (Staatsblad, 2010). De titel van deze wet geeft aan dat goed onderwijs onlosmakelijk verbonden is met goed onderwijs bestuur. Dus: het onderwijs kan pas goed zijn wanneer ook het onderwijsbestuur goed geregeld is. Maar belangrijker nog: het onderwijsbestuur moet ook goed werken. In de laatste decennia hebben er op het gebied van het onderwijsbestuur in het primair onderwijs grote veranderingen plaatsgevonden. In de traditionele situatie bestond het onderwijsbestuur uit een beleid makend en deels beleid uitvoerend en toezicht houdend bestuur, samen met een lesgevende directeur met administratieve en uitvoerende taken. Nadat op 1 augustus 2010 de nieuwe wet *'Goed Onderwijs Goed Bestuur'* van kracht is gegaan, moet het onderwijsbestuur worden vormgegeven volgens de principes van good governance. Met good governance in het onderwijsbestuur wordt het principe bedoeld dat het bestuur is ingericht volgens een systeem van verdeling en deling van bevoegdheden (checks and balances), om daarmee de doelgerichtheid, de doelmatigheid en de legitimiteit van het onderwijsbestuur te waarborgen. De scheiding tussen bestuur en toezicht is één van de pijlers onder deze nieuwe wet.

Dat is echter niet de enige verandering. Sinds 1 januari 2007 is de Wet Medezeggenschap op Scholen (WMS) van kracht gegaan (WMS, 2015). Scholen voor primair onderwijs worden verplicht om een Medezeggenschapsraad (MR) te hebben. Op 12 februari 2016 is het wetsvoorstel met betrekking tot de Wet Versterking Bestuurskracht door de Tweede Kamer aangenomen (WVB, 2016). Door middel van deze wetgeving moeten de posities van de medezeggenschapsraden versterkt worden, waardoor zij meer invloed krijgen in het besluitvormingsproces binnen het onderwijsbestuur.

De organisaties voor primair onderwijs staan er gelukkig niet alleen voor om deze veranderingen vorm te geven. De scholen kunnen advies inwinnen bij de PO-raad. De PO-raad is de sectororganisatie voor besturen uit het primair onderwijs en is in 2008 ontstaan vanuit vijf verschillende sectororganisaties voor besturen. In aansluiting op de nieuwe wetgeving heeft de PO-raad in 2010 de Code Goed Bestuur vastgesteld. De code beschrijft wat de leden van de PO-raad verstaan onder goed bestuur (Code Goed Bestuur, 2014). Besturen en toezichthouders moeten hun bestuurlijke inrichting en bestuurlijk functioneren toetsen aan de principes van deze code. En de code is een leidraad voor de inrichting van de organisatie en het gedrag van de actoren binnen de organisatie.

Door de veranderde visie op onderwijsbestuur, de veeleisendheid aan het bestuur en de toenemende horizontale verantwoording is de rol van de schoolleider veranderd. Daarmee is ook de rol van het bestuur of de toezichthouder veranderd. Van een 'hoofd der school' is de schoolleider een directeur-bestuurder geworden. Het schoolbestuur heeft meer een toezichthoudende invulling gekregen. Daarnaast zijn de verwachtingen van de minister, de inspectie, de ouders, de partners, de docenten, de leerlingen, de schoolleiding, de toezichthouder met betrekking tot het onderwijsbestuur hooggespannen.

De relatie tussen bestuur en toezicht wordt door onderwijsorganisaties op zeer diverse manieren vorm gegeven. Daardoor ontstaat er een diversiteit aan bestuursmodellen (Hooge & Honingh, 2010). Deze diversiteit zorgt ook voor een diversiteit aan benamingen van de diverse rollen. Zo wordt er gesproken over gemandateerde-bestuurders, schoolleiders, bestuurders en toezichthouders. Wanneer in dit scriptie gesproken wordt over onderwijsbestuur, dan wordt daarmee het totaal van deze verschillende actoren bedoeld. Naast de beschreven rolveranderingen wordt regelmatig gesignaleerd dat het onderwijs geconfronteerd wordt met conflicten tussen besturen, toezichthouders en schoolleiders. Het signaleren van deze conflicten is niet nieuw. Ook in het verleden, voor de hierboven beschreven veranderingen, kwamen er conflicten voor in het onderwijsbestuur (RD, 2000). Echter, om deze problemen mogelijk te helpen voorkomen is het belangrijk om te identificeren waar de oorzaken liggen die aan de ontstane problemen ten grondslag liggen. Op basis van een onderzoek van het SCO Kohnstamm Instituut wordt aangegeven dat de redenen voor conflicten tussen directeuren en besturen vooral liggen op de volgende thema's:

- Er bestaat een slechte relatie tussen de directeur en het bestuur
- Er is onduidelijkheid over de rolverdeling
- Er wordt weinig of onjuiste informatie gedeeld over onderlinge verhoudingen en over beleidsmatige kwesties
- Er bestaat weinig veranderbereidheid

In het zoeken naar oorzaken van conflicten tussen directeuren en besturen is onderzoek gedaan naar het invullen van de verschillende rollen van de betrokken actoren. Veronica Mole geeft aan dat conflicten tussen het bestuur en het management het meest voorkomen, wanneer er verschillende verwachtingen zijn met betrekking tot de verschillende rollen (Cornforth, 2003).

In deze scriptie zal echter geen onderzoek gedaan worden naar de relatie tussen rolverwarring en conflicten, maar zal de relatie tussen discretionaire ruimte en samenwerking centraal staan. Leidinggevend in de publieke sector functioneren namelijk in een omgeving waarin samengewerkt moet worden. Een schoolleider, bijvoorbeeld, werkt samen met een toezichthouder, ouders, kinderen, medezeggenschapsraad en collega's (McGuire, 2006). Door de invoering van de governance code is de rol van de schoolleider veranderd. Door deze verandering is de discretionaire ruimte van de schoolleider toegenomen. Is deze toegenomen ruimte van invloed op de manier van samenwerking tussen de verschillende actoren die verantwoordelijk zijn voor het onderwijsbestuur?

2.2 Doelstelling en vraagstelling

Vanuit de hierboven geschetste problematiek worden de volgende doelstelling, vraagstelling en deelvragen geformuleerd:

Doelstelling

In deze masterscriptie wordt de theorie met betrekking tot de relatie tussen discretionaire ruimte van schoolleiders als street-level-bureaucrats in het primair onderwijs en succesvolle samenwerking van schoolleiders met bestuurders en toezichthouders getoetst, door

het afnemen van interviews onder schoolleiders in het primair onderwijs.

Vraagstelling

Wat is de invloed van de discretionaire ruimte van schoolleiders in het primair onderwijs op succesvolle samenwerking tussen bestuurders en toezichthouders?

Deelvragen

In het onderzoek wordt onderzocht of de mate van discretionaire ruimte van invloed is op het succes van de samenwerking binnen het onderwijsbestuur van onderwijsinstellingen voor het primair onderwijs. Dit leidt tot de volgende deelvragen.

- Wat zegt de literatuur over discretionaire ruimte?
- Wat zegt de literatuur over succesvolle samenwerking?
- Hoe is de relatie tussen discretionaire ruimte en succesvolle samenwerking te verklaren?

2.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Wat hebben we aan u? Wat voegt de bestuurskundige toe aan het oplossen van maatschappelijke problemen? Dat zijn fundamentele vragen. Is dit onderzoek wetenschappelijk en maatschappelijk relevant en van toegevoegde waarde. Volgens Van der Steen doet de bestuurskunde ertoe. Bestuurskunde als wetenschap en maatschappelijke problemen zijn namelijk altijd aan elkaar verbonden omdat het in de bestuurskunde gaat om vraagstukken die verbonden zijn met de samenleving. Vanuit een wetenschappelijk perspectief kan de bestuurskundige bijdragen aan de oplossing van deze problemen door de kwestie scherper te stellen, de gelaagdheid van het probleem te zien, patronen te duiden en richting te geven (Steen, 2016). Een bestuurskundige doet er dus toe. Dit onderzoek wil daar ook een bijdrage aan leveren. Daarnaast wil dit onderzoek op grond van empirisch materiaal een antwoord geven op de nieuwe bestuurskundige vraag welke relatie er is tussen discretionaire ruimte en de wijze van samenwerking. Het antwoord op deze vraag mondt uit in het geven van adviezen met betrekking tot de praktische invulling van discretionaire ruimte en het vormgeven van samenwerkingsprocessen. Het antwoord op deze vraag is echter ook aanleiding tot het stellen van nieuwe vragen in relatie tot het onderzochte onderwerp, maar ook tot vragen met betrekking tot andere variabelen die van invloed kunnen zijn op de mate van succes in samenwerkingsprocessen.

Onderwijs is maatschappelijk relevant, daar bestaat geen misverstand over. Het primair of basisonderwijs is bedoeld voor kinderen tussen de 4 en 12 jaar. Binnen deze groep horen ook de kinderen die speciaal onderwijs volgen. In 2015 hadden 1.546.429 leerlingen een plaats binnen het basisonderwijs gekregen. Al deze kinderen hebben recht op goed onderwijs en daarvoor is goed onderwijsbestuur van groot belang. Onsuccesvolle samenwerkingsprocessen binnen het onderwijsbestuur hebben dus feitelijk nadelige gevolgen voor die leerlingen. De impact daarvan is groot en kan grote maatschappelijke gevolgen hebben.

In totaal zijn er in 2015 in Nederland 6430 basisscholen geregistreerd. De schoolgrootte van een gemiddelde basisschool in Nederland komt hierbij op 252 leerlingen. Daarmee zijn deze scholen relatief klein te noemen. Door deze schaalgrootte wordt er op kleine schaal intensief samengewerkt en zijn persoonlijke verhoudingen binnen het samenwerkingsproces

belangrijk. Men komt elkaar bijna elke dag tegen. Het niet goed functioneren van het onderwijsbestuur heeft daardoor ook direct impact op deze kleine schoolmaatschappij. Het voorkomen van onsuccesvolle samenwerking binnen onderwijsinstellingen voor primair onderwijs komt dus ten goede aan de leerlingen en leerkrachten. Dit onderzoek hoopt nieuwe inzichten en perspectieven toe te voegen aan het bewerkstelligen van een succesvolle samenwerking.

2.4 Leeswijzer

Nadat is aangegeven wat de probleemstelling, doelstelling, vraagstelling en maatschappelijke relevantie van het scriptieonderwerp is, staat daarmee de deur open voor het vervolg. Als volgende stap wordt er in hoofdstuk 3 een theoretisch kader gevormd op basis van de theoretische begrippen 'discretionaire ruimte' en 'samenwerking'. Nadat dit theoretisch kader is gevormd, wordt vervolgens in hoofdstuk 4 beschreven hoe het onderzoeksdesign is vormgegeven. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan het conceptueel model, aan de operationalisering van de variabelen en aan de onderzoeksopzet. Deze onderzoeksopzet vindt methodologisch verantwoord plaats en is betrouwbaar en valide, zoals wordt bewezen. In hoofdstuk 5 worden de empirische bevindingen beschreven, waarna in hoofdstuk 6 deze bevindingen geanalyseerd worden, door de bril van het theoretisch kader op te zetten en door middel van deze bril naar de bevindingen uit het onderzoek te kijken. Tot slot worden in hoofdstuk 7 de conclusies en aanbevelingen beschreven, waarna met een reflectie wordt afgesloten.

3. Theoretisch kader

In het theoretisch kader wordt de theorie met betrekking tot de begrippen 'discretionaire ruimte' en 'samenwerking' nader uitgewerkt. Om te komen tot een definiëren van discretionaire ruimte wordt eerst stilgestaan bij het concept van de 'street-level-bureaucracy', omdat dit concept onlosmakelijk met discretionaire ruimte is verbonden. Wanneer dat is uitgelegd wordt gekeken naar de relatie tussen de schoolleider en de street-level-bureaucrat, omdat daar de focus van dit onderzoek op gericht is. Daarna wordt nagedacht over het begrip 'discretionaire ruimte' en hoe in de theorie wordt beschreven wat discretionaire ruimte vraagt van de invulling van het leiderschap door de schoolleiders. Daarna wordt de overstap gemaakt naar het begrip 'samenwerking'. Eerst wordt het begrip 'samenwerking' uitgelegd en wordt gekeken naar het samenwerkingsproces. Samenwerking is een complex begrip. Vanuit de theorie kunnen verschillende benaderingen van 'samenwerking' worden gedetecteerd. Voor dit onderzoek is gekozen voor het model van Ansell en Gash en het model van Huxham. Begrippen die voorkomen uit deze modellen, zoals vertrouwen, leiderschap en afhankelijkheid zullen in een breder theoretisch kader worden beschreven.

3.1 Street-level-bureaucracy

Het theoretische begrip 'discretionaire ruimte' is onlosmakelijk verbonden met het concept van de street-level-bureaucracy, wat Michael Lipsky in 1980 heeft geïntroduceerd. Daarom wordt eerst bij dit concept stilgestaan. Wat is een street-level-bureaucrat eigenlijk? Dit begrip kan op verschillende manieren gedefinieerd worden. Bedenker Lipsky zegt dat street-level-bureaucrats bepaalde medewerkers binnen een publieke organisatie zijn die de mogelijkheid hebben om te interacteren op beslissingen die genomen worden, maar ook een grote mate van discretie hebben over het toedelen van voordelen en de allocatie van sancties (Lipsky, 1980) aan diegene waar de diensten aan verleend worden. Hupe en Hill werken het begrip street-level-bureaucrat verder uit en definiëren het als relatief autonome professionals, die hun werk doen in een micro-netwerk van relaties en in een gevarieerde context. Een professional is een persoon die een beroep uitoefent waar een hoge status en een hoge beloning aan verbonden is. Om dit beroep te verkrijgen is een lange, formele opleiding nodig. Bij het uitoefenen van het beroep worden persoonlijke diensten verleend (Tummers, Bekkers, & Steijn, 2009). Hupe en Hill geven daarbij enkele kenmerken aan die zij bij de invulling van het begrip street-level-bureaucrat vinden horen (Hupe & Hill 2007). Zo zien street-level-bureaucrats zichzelf als professionals. Ze willen zelf manieren vinden om hun werk te managen omdat ze zichzelf verantwoordelijk voelen voor de uitvoering van hun werkzaamheden. Deze perceptie is wel afhankelijk van de mate van vertrouwen die ze als professionals krijgen van hun managers. Wanneer de managers een hoge mate van vertrouwen heeft in de competenties van de professional, zal hij ook een grote mate van discretie willen hebben om zijn taak op een adaptieve manier uit te voeren. De mate van vertrouwen van managers in street-level-bureaucrats is weer afhankelijk van de specifieke kenmerken van het beroep wat de street-level-bureaucrat heeft, de wijze waarop de samenleving de personen die het beroep uitoefenen benadert, de onbepaaldheid of de onzichtbaarheid van het beroep en is, tot slot, ook afhankelijk van bepaalde mechanismes zoals bijvoorbeeld coping strategies. Met dat laatste wordt het mechanisme bedoeld waarin de street-level-bureaucrat is staat is om zelf regels te maken die behoren bij de uitvoering

van zijn beroep en de wijze waarop hij omgaat met de ethische codes die bij het beroep van de professional horen.

Street-level-bureaucrats zijn naast professionals ook *public-officials*. Ze nemen namelijk beslissingen over andere mensen, in een publieke ruimte. Om dit goed te kunnen doen is een bepaalde mate van discretie nodig. Echter, door deze discretie wordt het lastig om een oordeel te vormen over de uitvoering van hun werkzaamheden, omdat deze niet volledig controleerbaar zijn. Daardoor wordt het voor de managers weer lastig om street-level-bureaucrats aan te sturen. Om de verhouding tussen straat-level-bureaucrats, managers of klanten goed af te stemmen zijn regels nodig. Door dat in deze verhouding het hebben van discretionaire ruimte een belangrijk onderdeel is, denken Hupe en Hill dat de relatie tussen de street-level-bureaucrat, de manager en de klant belangrijker is dan het hebben van regels. Street-level-bureaucrats zijn ook *policy-makers* en *policy-formers*. Het politieke karakter van hun rol wordt namelijk bepaald door de '*allocatie van publieke goederen en diensten in de samenleving*'. Door hun publieke rol zijn street-level-bureaucrats ook publiekelijk ter verantwoording te roepen over het werk dat door hen wordt verricht. Een street-level-bureaucrat voert als professional en *public-official* zijn werkzaamheden uit in een micro-netwerk of in een web met horizontale en verticale relaties. Tussen de relaties binnen het netwerk bestaan afspraken op het gebied van verantwoording. Deze afspraken zijn van invloed op de werkinvulling van de street-level-bureaucrat, omdat een professional zich verantwoordelijk voelt voor zijn werkzaamheden. Daarnaast wordt het gedrag van de street-level-bureaucrat niet alleen bepaald door de kaders van de organisatie. Er zit namelijk een beperking op de controle van hun gedrag, omdat dit gedrag mede bepaald wordt door de mate van discretie die een street-level-bureaucrat heeft. De positie van de street-level-bureaucrat is wel afhankelijk van de *boundary* van de organisatie. Wanneer deze organisatie sociaal geconstrueerd is, heeft dat invloed op de positie van de street-level-bureaucrat. Wanneer er wijzigingen optreden in de organisatiestructuur, treden er ook direct wijzigingen op in de positie van de street-level-bureaucrat. Street-level-bureaucrats werken namelijk altijd aan de grenzen van de organisatie en niet in de organisatie (Hupe & Hill, 2007). De street-level-bureaucrat is niet aan de onderkant van een piramide te vinden, maar in het centrum van een gebied en heeft relaties met alle actoren, geeft Weatherly aan, die door Hupe en Hill geciteerd wordt (Hupe & Hill, 2007). Ze werken met collega's binnen de eigen organisatie, met collega's in andere organisaties (bijvoorbeeld in peergroepen), met klanten en met leidinggevend en zijn daardoor als een spin in het web.

Een street-level-bureaucrat ziet zichzelf dus als een professional. En dat heeft consequenties voor de manier waarop het werk wordt uitgevoerd. De effectiviteit van het werk van een street-level-bureaucrat wordt namelijk niet zozeer bepaald door de formele regels en de statuten die binnen een organisatie gangbaar zijn, maar door de beslissingen die de street-level-bureaucrats moeten nemen, door hun routines en door de manieren waarop zij omgaan met onzekerheden en werkdruk (Hupe & Hill, 2007). Hier zit dus een bepaalde ruimte en vrijheid in. Daardoor is het ook onmogelijk om de uitkomsten van het werk van de street-level-bureaucrat volledig vast te leggen in bepaalde verwachtingen, want de structuur van het werk wat zij verrichten maakt het onmogelijk om de volledige verwachtingen van het werk waar te maken.

Samengevat, een street-level-bureaucrat heeft dus twee belangrijke kenmerken:

- Een street-level-bureaucrat heeft een relatief grote mate van discretionaire ruimte
- Een street-level-bureaucrat heeft een relatief hoge mate van autonomie op basis van organisatorische autoriteit (Hupe & Hill, 2007).

Hupe en Hill citeren Davis uit 1969, die zegt dat een street-level-bureaucrat kan worden verstaan als *'a public officer, who has discretion wherever the effective limits on this power leave him free to make a choice among possible courses of action and inaction'*.

3.2 Een schoolleider als street-level-bureaucrat

Op welke functies is het principe van de street-level-bureaucrat toepasbaar? Taylor bijvoorbeeld (Taylor, 2007) ziet een docent als een street-level-bureaucrat, omdat dit beroep gekenmerkt wordt door het leveren van diensten, namelijk onderwijs en door het hebben van een hoge mate van discretionaire ruimte, waardoor de docent de regels kan bepalen, beleid kan maken en beleid kan implementeren. Taylor gebruikt de kenmerken van street-level-bureaucracy, die door Lipsky zijn geïdentificeerd en past deze toe op functies binnen het onderwijs.

Daarbij signaleert Taylor wel een inhoudelijke trend, namelijk een afname van discretie in scholen door een hogere mate van centrale regulatie en lokale verantwoording. Naast een docent kan ook een schoolleider getypeerd worden als een street-level-bureaucrat. Ondanks het verschil in rollen kunnen de kenmerken van Lipsky ook op de functie van schoolleider worden toegepast.

3.3 Discretionaire ruimte

Discretionaire ruimte is een onderdeel van wijze waarop een street-level-bureaucrat invulling geeft aan het werk. Het kan nog sterker geformuleerd worden. Street-level-bureaucrats zijn gedwongen tot en moeten noodzakelijkerwijs gebruik maken van discretionaire ruimte (Hupe & Hill, 2007). Street-level-bureaucracy en discretionaire ruimte zijn dus, zoals eerder gezegd, onlosmakelijk aan elkaar verbonden. Street-level-bureaucrats maken gebruik van discretionaire ruimte als ze de routines ten aanzien van het beleid zelf mogen vaststellen, ze de middelen mogen verzinnen om onzekerheden tegen te gaan en ze de werkdruk op een effectieve manier weten te verhinderen (Lipsky, 1980).

De mate van discretie is afhankelijk van de taakinvulling van de street-level-bureaucrats. Wanneer ze als professionals op een goede manier met de behoeften van hun klanten weten om te gaan, beïnvloedt dat de mate van discretie. Professionele autonomie garandeert namelijk een hoge mate van discretionaire ruimte (Taylor, 2007).

De relatie tussen discretionaire ruimte en street-level-bureaucrats is duidelijk. Hoe kan het begrip discretionaire ruimte worden uitgelegd? Wat zijn de kenmerken van beleidsvrijheid? Wanneer binnen een organisatie werkzaamheden gedelegeerd worden is er altijd sprake van discretionaire ruimte. Alle gedelegeerde taken bevatten immers een zekere mate van discretie in zich, omdat degene die het werk delegeert daarmee ook een bepaalde mate aan controle verliest. Dat wat door een ander gedaan wordt is niet volledig te controleren. Bij street-level-bureaucrats ontbreekt vaak de directe controle van de manager. En dat is maar goed ook. Een grote mate van controle komt namelijk vaak voort uit een gevoel van angst voor een oppositionele houding ten opzichte van de manager. Echter, een street-level-bureaucrat voelt zich bij een hoge mate van controle tekort gedaan in zijn professionaliteit (Lipsky, 1980). Het geven van discretionaire ruimte is namelijk ook in het belang van de leidinggevende. Street-level-bureaucrats staan namelijk tussen de klanten en de top van de organisatie. Ze zijn daardoor een verbindingsschakel en kunnen door hun houding het gedrag van de top legitimeren of het gezag van de top juist ontkrachten (Hupe & Hill, 2007).

Volgens Lipsky kan discretie juist ook effectief zijn in een situatie waarin sprake is van een grote mate van controle en regulatie. Professionals zijn namelijk heel goed in staat om technieken te verzinnen en in te zetten die problemen in de organisatie kunnen beperken (Lipsky, 1980). Het is een uitdaging om de mate van discretie te vergroten bij dilemma's, zoals operationele onzekerheid of bij gemis aan management (Lipsky, 1980).

Soms is het vastgestelde beleid binnen een organisatie vaag en vaag beleid vraagt om interpretatie. Professionals zullen daardoor om een zo groot mogelijke mate van discretie vragen, uiteraard binnen het kader van de wet, binnen professionele ethische codes en omkaderd door professioneel gedrag.

Discretionaire ruimte bevordert dus de professionele houding van street-level-bureaucrats. Zijn er dan geen regels nodig? Dat kan niet zo gesteld worden. Discretionaire ruimte betekent niet dat er een absolute en ongeremde vrijheid heerst, want discretionaire ruimte is altijd gerelateerd aan en ingebed in een structuur van regels. De regels bepalen de mate van gestructureerdheid en de sterkte van de vormen van de discretionaire ruimte. De regels specificeren ook de plichten en verplichtingen binnen de discretie en de handelingsvrijheid die een street-level-bureaucrat heeft. Omdat discretie altijd is ingebed in een structuur van regels, bepalen deze regels de vorm en de mate van de discretie. Er kan namelijk sprake zijn van meer of minder gestructureerde discretie en van sterke of zwakke vormen van discretie. Regels kunnen echter ambigu zijn. Er kunnen verschillen tussen bepaalde regels zijn of regels kunnen met elkaar in tegenspraak zijn. Het omgaan met ambigue regels vraagt dan weer om het maken van bepaalde keuzes, bepaalde afwegingen of het interpreteren van de regels (Hupe & Hill, 2007). En daarvoor is discretionaire ruimte nodig. Daarmee is de cirkel weer gesloten.

Tot slot geven Hupe en Hill aan dat street-level-bureaucrats publieke verantwoording dienen af te leggen (Hupe & Hill, 2007). Een street-level-bureaucrat is namelijk een professional en professionals voelen zich verantwoordelijk voor de werkzaamheden die uitgevoerd moeten worden. Het gedrag van de street-level-bureaucrats wordt bepaald door de manier waarop er invulling wordt gegeven aan de eigen verantwoordelijkheid ten opzichte van het eigen gedrag en ten opzichte van de resultaten die bereikt moeten worden (Hupe & Hill, 2007). Verantwoordelijkheid nemen is nauw verbonden aan het nemen van besluiten. Street-level-bureaucrats nemen die besluiten op verschillende gronden. Stone geeft aan dat besluiten rationeel genomen kunnen worden. Hij werkt dat verder uit als het marktmodel. Daarnaast kunnen besluiten ook op cultureel en/of emotioneel gronden genomen worden. Dat is, volgens Stone, zoals het binnen het polismodel gebeurt (Stone, 2012).

Een street-level-bureaucrat is ook een *public officer* en daardoor kan en mag van hem verwacht worden dat hij zich publiek wil verantwoorden voor de door hem uitgevoerde werkzaamheden of genomen besluiten.

Het afleggen van verantwoording is altijd verbonden aan het hebben van een sociale relatie. Binnen deze sociale relatie voelt de één de verplichting om zijn gedrag uit te leggen en te rechtvaardigen aan een significante ander. Daarnaast is er ook een relatie tussen taakcomplexiteit en het delegeren van verantwoordelijkheden. Verantwoording geven heeft ook te maken met het houden van de controle over de uitgevoerde activiteiten. Echter, niet alles is controleerbaar. De mate van controle en verantwoording is afhankelijk van de mate van angst voor een 'control-deficit' (Hupe & Hill, 2007). Een street-level-bureaucrat is echter beperkt te controleren. Er is namelijk sprake van discretionaire ruimte en daarbij van een professionele invulling van die werkzaamheden, zoals is besproken. Ook is de mate van beleidsvrijheid van invloed op de mate van controle. Hoe groter de beleidsvrijheid is, hoe

lastiger het is om het werk van de street-level-bureaucrat te controleren en dat heeft weer gevolgen voor de wijze van verantwoording.

3.4 Een schoolleider en discretionaire ruimte

De grote ontwikkelingen in de moderne technologie, het post- Fordisme en het post-modernisme brachten veranderingen teweeg in de perspectieven op werk. Deze veranderingen zijn ook het onderwijs niet voorbijgegaan en zijn daardoor van invloed geweest op ontwikkelingen binnen het onderwijs (Taylor, 2007). Door deze nieuwe technologieën en door nieuwe beleidsagenda's van de overheid is ook de invulling van de rol en de functie van professionals veranderd. Er is nu namelijk meer kennis van technische systemen nodig. Ook zorgen deze veranderingen er voor dat er vaker gekozen wordt voor meer gedecentraliseerd management en richt men zich op doelen die door de centrale overheid gestuurd worden. Professionals moeten door deze ontwikkelingen aangemoedigd worden om hun rollen en functies daadwerkelijk aan te passen. Daardoor is het voor hen nodig om te begrijpen en te weten wat de structuren en de beperkingen van de omgeving zijn waarin ze werken, zodat ze hun discretionaire ruimte zo goed mogelijk kunnen invullen. Binnen het onderwijs wordt een breed scala aan agendaonderwerpen door de overheid aangereikt. Daarnaast moet er rekening gehouden worden met een grote hoeveelheid wensen van de betrokkenen en ouders. Om grip op de situatie te houden moeten schoolleiders heldere doelen stellen, targets behalen en de uitvoering van hun activiteiten monitoren (Taylor, 2007).

Vanaf de jaren '90 is de invulling van het schoolleiderschap veranderd in de richting van meer manager-achtige taken. Deze ontwikkeling van schoolleider naar managers is op een marktconforme wijze verlopen en in dit proces vervult de schoolleider uiteraard een sleutelrol. Zijn houding is bepalend. Deze ontwikkeling kenmerkt zich door een houding waarbij de schoolleider zich meer moet conformeren aan te wensen van de overheid, doordat de controle van de overheid is toegenomen. Daardoor is de professionele autonomie van de schoolleider dus afgenomen. De schoolleider is meer een agent van de centrale overheid geworden, die electorale wensen en prioriteiten moet uitvoeren. De schoolleider neemt een positie in tussen de overheidsinitiatieven en de wensen van de stakeholders (Taylor, 2007). Al deze veranderingen eisen ook een veranderingen in de leiderschapsstijl. Schoolleiders moeten gebruik maken van interactief leiderschap, ze moeten faciliteren, ze hebben te maken met leraren die meer invloed wensen en ze moeten productieve relaties met externe en interne actoren onderhouden. Ze kunnen daarbij gebruik maken van de leiderschapsstijl die '*distributed leadership*', ook wel collectief leiderschap wordt genoemd (Hart, 2014). Door gebruik te maken van deze leiderschapsbenaderingen kan er een gezamenlijke context worden gecreëerd, waarin gezamenlijk geleerd kan worden, maar ook leiderschap in gezamenlijkheid ontwikkelt kan worden. Taylor verbindt aan deze leiderschapsbenadering een vorm van discretie, die hij '*collaborative discretion*' noemt (Taylor, 2007). Bij deze vorm van discretie wordt er gebruik gemaakt van verschillende leiderschapsrollen. Deze verschillende rollen moeten aansluiten bij de verschillende functies van de street-level-bureaucrat. Een centraal uitgangspunt bij deze benadering is de rol van de leider. Die moet worden gekenmerkt met het begrip wat Taylor benoemt als '*decenter the leader*'.

Hoeveel discretie geven schoolleiders aan actoren die buiten de school opereren en daardoor buiten de directe invloedssfeer van de schoolleider vallen? Dat is een spannende

vraag. Deze actoren leveren diensten aan het onderwijsinstituut en zijn daarmee volop participant. Er kunnen ook actoren zijn die de uitvoer van de organisatie kunnen evalueren en daarmee van kwaliteit verhogende waarde kunnen zijn. Als de schoolleider deze actoren toelaat, schept dat vertrouwen richting de toezichthouders, de inspecteurs of de auditoren (Taylor, 2007).

3.5 Samenwerking

Nadat is stilgestaan bij de theoretische begrippen 'street-level-bureaucracy', 'discretionaire ruimte' en 'verantwoording' wordt nu het theoretisch kader met betrekking tot het begrip 'samenwerking' gevormd. Ook vanuit dit kader worden er verschillende variabelen geïdentificeerd, die nodig zijn voor het later te vormen conceptueel model. Met betrekking tot het begrip 'samenwerking' is het nodig om vooraf specifiek te benoemen dat deze variabelen in samenhang met elkaar moeten worden gezien. De theorie over 'samenwerking' is namelijk erg onnauwkeurig. Er is geen kant en klare gids beschikbaar die aangeeft hoe actoren moeten handelen binnen een samenwerkingsproces (Huxham, 2003). Hierdoor zullen er dan ook verschillende variabelen bij verschillende deelonderwerpen te plaatsen zijn.

Er wordt eerst stil gestaan bij het algemene begrip 'samenwerking'. Daarna worden verschillende deelonderwerpen behandeld. Volgens McGuire bestaat het begrip samenwerken uit samenwerkingsstructuur en de samenwerkingsvaardigheden van de managers (McGuire, 2006). Hij geeft daarmee ook aandacht aan het institutionele design en dat doen Ansell en Gash ook (Ansell & Gash, 2008). In deze scriptie zal de focus echter meer liggen op leiderschap en het samenwerkingsproces.

3.6 Het theoretische begrip samenwerking

Samenwerken is niet gemakkelijk. Samenwerkingsprocessen zijn vaak complex en wanneer het samenwerkingsproces tegenzit of langzamer verloopt dan verwacht wordt, kan dit bij de deelnemers gevoelens van pijn of eenzaamheid opleveren (Huxham, 2003). Dit zal zeker te herkennen zijn. Maar wat houdt het theoretische begrip 'samenwerking' nu eigenlijk in? Na literatuuronderzoek over samenwerking signaleren Wood en Gray zeven verschillende definities. Op basis van deze definities komen zij tot de volgende begripsbepaling: *'Collaboration occurs when a group of autonomous stakeholders of a problem domain engage in a interactive proces, using sharing rules, norms and structures to act or decine on issues related tot hat domain'* (Wood & Gray, 1991).

Er zijn verschillende vormen van samenwerking. Ansell en Gash (Ansell & Gash, 2008) definiëren de manier van samenwerking die gericht is op consensus met het begrip *'collaborative governance'*. Deze samenwerkende vorm van besturen wordt vaak ingezet als een reactie op bestuurlijk falen of bij een mislukte implementatiepoging van een beleidsverandering door het gebruik van een topdown benadering. De inzet van *'collaborative governance'* kan een inefficiënte sturingsmethode zijn met hoge regulatiekosten. Aan de andere kant duiden Ansell en Gash de trend om meer gebruik te maken van *'collaborative governance'* positief. Het gebruik van deze vorm van samenwerking is een gevolg van een groei in kennis en in institutionele capaciteit. Kennis wordt namelijk steeds gespecialiseerder en institutionele infrastructuur wordt steeds complexer en afhankelijker.

Omdat samenwerkingsprocessen vaak erg complex en iteratief zijn, heeft Huxham een model ontwikkelt waarin hij verschillende thema's met betrekking tot samenwerking een plaats heeft gegeven en dat in relatie tot elkaar. In dit model vindt hij de begrippen macht, vertrouwen, gezamenlijke doelen, leiderschap en deelnemersstructuur erg belangrijk (Huxham, 2003). Behalve het structuursbegrip, krijgen de andere items een plaats binnen dit theoretisch kader.

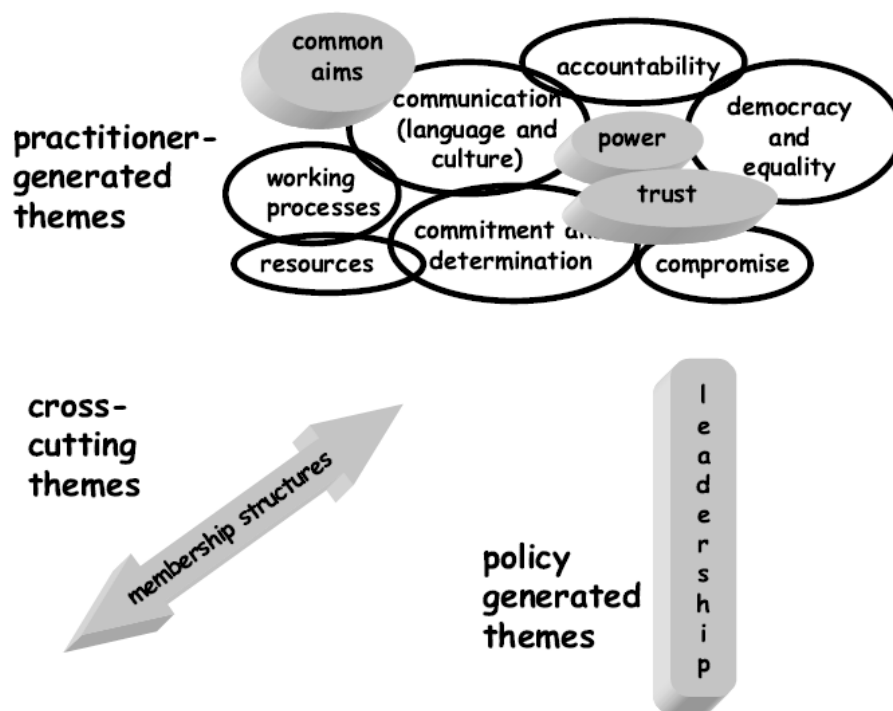


Figure 1: Themes in collaboration

Afbeelding 1. Het schema van Huxham, waarin verschillende thema's met betrekking tot samenwerking een plaats hebben gekregen (Huxham, 2003).

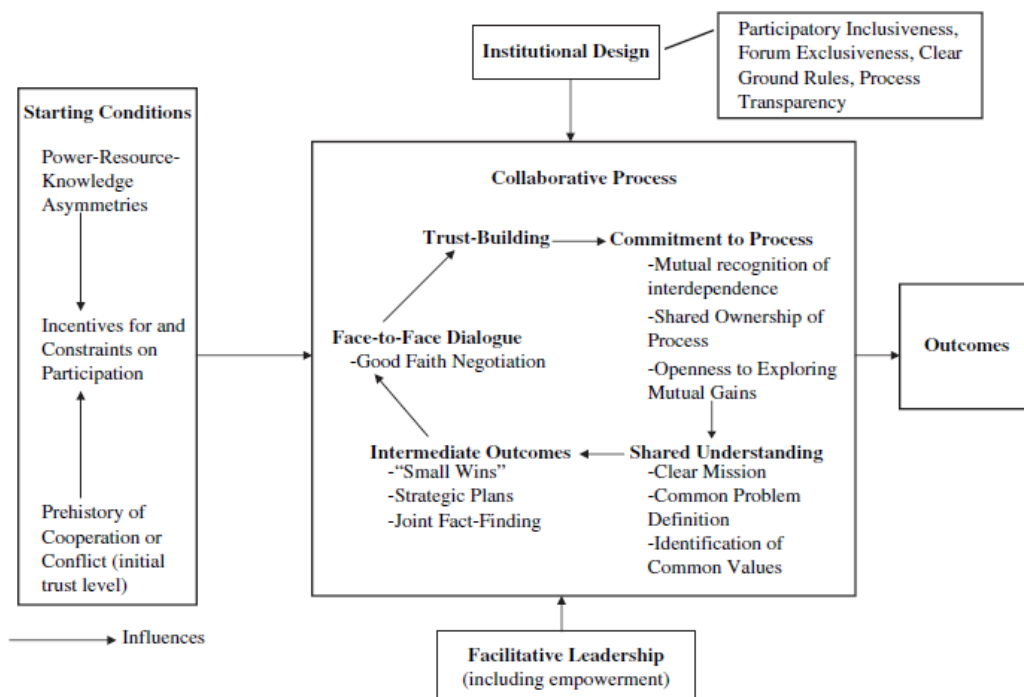
3.7 Het samenwerkingsproces

Waarom willen partijen samenwerken? De wil om samen te werken moet gezien worden in verhouding tot het verwachte resultaat van het samenwerkingsproces. Partijen maken steeds de afweging of de investering in energie en tijd in verhouding staat tot de verwachte uitkomsten van het proces. De actoren besluiten vaak op vrijwillige basis om samen te werken. Dit is van belang, omdat de bereidheid om samen te werken afneemt, wanneer de actoren beseffen dat ze tot elkaar veroordeeld zijn om bepaalde doelen te bereiken (Ansell & Gash 2008). De focus ligt dan niet meer op het te bereiken doel, maar op de samenwerking op zich zelf. Aan de andere kant willen actoren, ook als het rivaliserende actoren zijn, niet graag de samenwerking verbreken. Ansell en Gash citeren daarbij Reilly, die dit fenomeen de 'the balance of terror' noemt. Daarmee wordt bedoeld dat rivaliserende actoren toch aan tafel blijven zitten, omdat ze bang zijn dat ze door hun vertrek ook hun invloed verliezen en daardoor niet meer in staat zijn om de uitkomsten van het proces mede te bepalen.

Samenwerkingsprocessen zijn, zoals gezegd, complex, iteratief en meer cyclisch dan lineair. Daardoor is het lastig om het samenwerkingsproces in een model te vatten. Ansell en Gash hebben daartoe toch een poging ondernomen en hebben een model beschreven dat uit verschillende stappen bestaat (Ansell & Gash, 2008). Dit samenwerkingsmodel bestaat namelijk uit vier delen:

- Er zijn bepaalde startcondities.
- Deze startcondities zijn van invloed op het samenwerkingsproces. Onderdelen van het samenwerkingsproces zijn: communicatie, vertrouwen, commitment en begrip.
- Van invloed op het samenwerkingsproces zijn:
 - o Het institutioneel design. Daaronder wordt een set aan basisregels verstaan, waarbinnen de samenwerking plaats vindt.
 - o De leiderschapsstijlen. Deze zorgen namelijk voor de essentiële bemiddeling en faciliteiten, die nodig zijn voor het samenwerkingsproces.

Figure 1
A Model of Collaborative Governance



Afbeelding 2. Het samenwerkingsmodel van Ansell en Gash (2008).

In deze paragraaf wordt de startconditie en het samenwerkingsproces behandeld. In de volgende paragraaf wordt stilgestaan bij leiderschap.

3.7.1 Startcondities

Wanneer actoren een samenwerkingsproces opstarten moet er rekening gehouden worden met bepaalde startcondities. Deze startcondities kunnen verschillend van aard zijn. Zo kunnen bepaalde actoren al een sociaal kapitaal met elkaar opgebouwd hebben. Er kan

echter ook sprake zijn van conflictueuze situatie en deze conflicten doen afbreuk aan het vertrouwensniveau dat er tussen actoren dient te zijn. Een algemeen probleem bij een samenwerkingsprocessen is het zogenaamde machtsevenwicht. Dit machtsevenwicht kan bijvoorbeeld niet in balans zijn. Er is in een samenwerkingssituatie vaak sprake van een verschil in het gebruik van hulpbronnen of van macht tussen de betrokken actoren. Wanneer de deelnemers niet de capaciteit, de organisatiemogelijkheden, de status en de middelen hebben om op gelijke voet te participeren, zal het samenwerkingsproces gemanipuleerd kunnen worden door de machtigere actoren. En partijen die het idee hebben in macht toe te nemen, zullen juist willen samenwerken om zo hun groeiende macht ook daadwerkelijk in te kunnen zetten en daarmee een voor hen zo gunstig mogelijk resultaat te kunnen bereiken (Ansell & Gash, 2008).

Soms hebben actoren een samenwerkingsverleden met elkaar. Wanneer gepasseerde samenwerkingsprojecten geleid hebben tot het succesvol bereiken van bepaalde doelen, geeft dit vertrouwen. Dat vertrouwen zorgt ervoor dat er door de verschillende actoren grotere en ambitieuzere doelen gesteld kunnen worden. Dit systeem wordt de trust-building-loop genoemd (Huxham, 2003). Om dit te bereiken is echter tijd nodig (McGuire, 2006). Terugzien op een succesvolle samenwerking creëert een hoog sociaal kapitaal en een hoge mate van vertrouwen (Ansell & Gash, 2008). Het kan echter ook zo zijn dan er geen samenwerkingsverleden bestaat. Alle actoren zullen dan een bepaald risico moeten nemen om met elkaar samen te gaan werken (Ansell & Gash, 2008). Wanneer deze samenwerking positief wordt afgesloten, kan dat mogelijk perspectief bieden voor de toekomst en kunnen er nieuwe ambitieuze doelen gesteld worden. Er kan ook een samenwerkingsverleden zijn, waarin terug gezien wordt op conflicten. Wanneer er dan opnieuw samengewerkt moet worden, kan een geschiedenis van wrok er voor zorgen dat er een sociale psychologie van antagonismen geïnstitutionaliseerd wordt. Er bestaat dan een 'ons versus 'hen' cultuur, waarin sprake is van weinig vertrouwen en commitment. Er worden strategieën van manipulatie opgezet en het samenwerkingsproces kenmerkt zich door oneervolle communicatie. Zo ontstaat er een vicieuze cirkel van achterdocht, wantrouwen en stereotyperingen. Een conflict hoeft echter niet perse een barrière voor samenwerking te zijn. Het kan juist ook een krachtige aansporing zijn om samen te werken. Er moet namelijk iets bereikt worden. Conflicten kunnen er dan voor zorgen dat gesprekken op een alternatieve en meer amicale, vriendelijke en constructieve manier plaatsvinden, om daarmee de bestaande verschillen te overbruggen (Ansell & Gash, 2008).

3.7.2 Kenmerken van het samenwerkingsproces

Samenwerkingsprocessen hebben verschillende kenmerken. Ansell en Gash definiëren er vijf, namelijk: een face-to-face-dialoog, het werken aan vertrouwen, commitment met het proces, een gedeeld begrip over het einddoel en intermediaire outcomes (Ansell & Gash, 2008). In het model van Huxham staan de thema's gezamenlijke doelstellingen, macht en vertrouwen centraal (Huxham, 2003). Deze verschillende kenmerken zullen integraal behandeld worden.

Een face-to-face-dialoog is onmisbaar nodig bij een op consensus gericht proces. Deze activiteit kan omschreven worden als een kernactiviteit. Actoren moeten elkaar daadwerkelijk ontmoeten om door middel van die ontmoeting te werken aan vertrouwen, het wegnemen van vooroordelen, aan wederzijds respect, begrip en commitment. Hoe meer

contactmomenten er tussen de actoren georganiseerd worden, hoe meer actoren met elkaar communiceren en des te groter het vertrouwen in elkaar wordt (McGuire, 2006). Ook het werken aan vertrouwen is een onderdeel van het samenwerkingsproces. Hier moet direct aan het begin van het proces mee begonnen worden en is nodig omdat actoren risico's moeten durven en willen nemen. Dit proces kost tijd, maar die tijd moet genomen worden (Ansell & Gash, 2008). Er zijn verschillende soorten vertrouwen. Er kan vertrouwen zijn in organisaties of vertrouwen in personen. Huxham citeert de door Siv Vangen, al eerder genoemde, trust-building-loop. Om deze loop in werking te stellen zijn twee startfactoren van belang. De verwachtingen met betrekking tot het toekomstige samenwerkingsproces, gebaseerd op reputatie, op gedrag uit het verleden of op meer formele contacten, moeten gemanaged worden. Daarnaast moet helder zijn dat het samenwerkingsproces risico's met zich meebrengt. Elke actor moet voldoende vertrouwen hebben in het proces om dat risico te durven nemen.

Wanneer deze hobbel is genomen kan de loop worden genomen door het stellen van realistische doelen en er voor te zorgen dat die doelen ook behaald worden. Dat zorgt voor vertrouwen en biedt de mogelijkheid om ambitieuzere doelen te stellen (Huxham, 2003). Echter, er is geen algemene overeenkomst tussen wetenschappers hoe het werken aan vertrouwen vorm gegeven kan worden (McGuire, 2006). De loop van Huxham kan als voorbeeld dienen. Daarbij moet opgemerkt worden dat het hebben van vertrouwen in elkaar erg belangrijk is, maar dat ook externe factoren een rol van betekenis kunnen hebben. Regulatie, gemandateerde naleving van de afspraken en centrale coördinatie van het proces werken ook mee aan het bouwen aan cohesie binnen een netwerk (McGuire, 2006).

Naast de dialoog en het hebben van vertrouwen is het ook nodig dat de actoren commitment met het proces ervaren. Dit is een kritische variabele voor het bereiken van succes of voor het mislukken van het proces. Dit commitment met het samenwerkingsproces is wel altijd verbonden aan de specifieke motivaties van actoren om mee te doen. Deze motivaties bestaan uit bijvoorbeeld het bewaken van het eigen perspectief, het behouden van de eigen legitimiteit, het voldoen aan legitieme plicht en het te goeder trouw meewerken aan wederzijdse winsten om matige beleidsuitkomsten te voorkomen. Commitment impliceert echter ook een bereidheid om resultaten te accepteren, ook als ze voor de betreffende actor niet per definitie positief zijn. Commitment berust op het vertrouwen dat de actoren elkaars perspectieven en belangen respecteren. Het eigenaarschap maken van de actoren bij het proces is een goede strategie om actoren gecommitteerd te laten zijn. Wanneer actoren eigenaarschap ervaren en nemen, impliceert dat ook hun verantwoordelijkheid voor het proces en dat zorgt ervoor dat het niet zo gemakkelijk is om van een afstand kritiek leveren. Actoren ervaren dan ook een gedeelde verantwoordelijkheid met en voor elkaar. Een onbalans in de macht en het hebben van verschillende perspectieven bij de deelnemers kan het gedeelde eigenaarschap onder druk zetten. Tot slot zij vermeldt dat de mate van commitment afhankelijk is van het tijdsperspectief van de samenwerking: hoe langer de samenwerking duurt, hoe meer commitment er tussen de actoren is (Ansell & Gash, 2008).

Voor het samenwerkingsproces is het ook belangrijk om een gedeeld begrip met betrekking tot het samenwerkingsdoel te hebben. Er moet een gedeelde missie, gedeelde visie en gedeelde doelen bestaan (Ansell & Gash, 2008). Ook Huxham wijst op het belang van gezamenlijke doelstellingen. Hij signaleert echter een verschil in *'common wisdom'* en *'common practise'*. Er is een verschil tussen de theorie en de praktijk. Samenwerkende

actoren zijn er namelijk van overtuigd dat het belangrijk is om gezamenlijke doelstellingen te hebben. Echter, de samenwerkingspraktijk is weerbarstiger doordat er rekening gehouden moet worden met verschillende organisaties en met individuele agenda's. Dit alles maakt de samenwerkingspraktijk lastig en is het een gecompliceerd proces om vastgestelde doelstellingen te behalen. Het is inherent lastig om de gezamenlijke wijsheid in een gezamenlijke praktijk om te zetten (Huxham, 2003).

De outcomes van het proces moeten intermediairen zijn. Samenwerking is succesvol, wanneer er concrete, kleine tussendoelen zijn te bereiken. Dat zorgt namelijk voor een groeiend vertrouwen in en tussen de verschillende actoren (Ansell & Gash, 2008).

Tot slot speelt het begrip macht ook een belangrijke rol in het samenwerkingsproces. Macht wordt vaak verbonden aan de mate en de mogelijkheid om toegang te hebben tot de financiële hulpbronnen. Macht is echter ook het hebben van de mogelijkheid om het samenwerkingsproces te verlaten, het proces te beïnvloeden of toegang te verlenen tot het proces. Volgens Huxham zijn er in een samenwerkingsproces '*points of power*' te identificeren. Het is belangrijk om dat te doen. De mate van het hebben van macht is echter afhankelijk van de positie die gekozen wordt en is niet statisch, maar verandert voortdurend.

3.8 Leiderschap en samenwerking

Leiderschap bij samenwerkingsprocessen doet ertoe (Huxham, 2003). Er is echter helaas niet 'one-best-way' van leiderschap. Dat zou te gemakkelijk zijn. Door de vele verschillen in taken, doelen en contexten waar leiders mee te maken hebben, worden er ook verschillende vragen en eisen aan leiders gesteld (Ansell & Gash, 2012).

Leiders worden vaak als de '*proximate cause*', de nabijgelegen oorzaak, gezien van het slagen of het falen van samenwerking. Er zijn echter ook minder zichtbare factoren die de uitkomst van een samenwerkingsproces bepalen. Er moet dus niet te veel gewicht aan deze variabele gehangen worden. Leiderschap is echter wel de meest zichtbare factor en het is moeilijk om leiderschap separaat te zien van het geheel van de samenwerking (Ansell & Gash, 2012).

Ansell en Gash citeren Vangen en Huxham, die het begrip leiderschap conceptualiseren als 'het mechanisme dat '*make things happen*' door middel van samenwerking'. De leider zorgt er dus voor dat er in het samenwerkingsproces doelen bereikt kunnen worden. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen leiderschap als medium en tussen de leiderschapsactiviteiten. Leiderschap wordt gezien als een medium tussen de processen, de structuren en de deelnemers. Echter, het is goed om te beseffen dat processen en structuren ook vaak extern bepaald worden. Er kunnen bijvoorbeeld externe en invloedrijke actoren optreden die ook bepalend kunnen zijn.

Daarnaast zijn er leiderschapsactiviteiten. Deze activiteiten bestrijken een breed terrein en zijn daarmee belangrijk voor het samenwerkingsproces. Deze leiderschapsactiviteiten kunnen echter worden gedwarsboomd door veel dilemma's en moeilijkheden, waardoor de te verwachte uitkomsten van het proces toch niet altijd bereikt worden.

Er zijn twee perspectieven met betrekking tot de activiteiten die een leider kan ontplooiën. Vanuit beide perspectieven moet de leider activiteiten inzetten om succesvol te zijn. Zo moet hij activiteiten ontplooiën '*within the spirit of collaboration*'. Hieronder kan een breed scala aan activiteiten worden verstaan die te maken hebben met onder andere een hoge mate van faciliteren, het in staat stellen van actoren om mee te doen aan het samenwerkingsproces, het omarmen van nieuwe actoren, het betrekken bij en het

mobiliseren van deelnemers. Echter, een leider kan niet altijd positief zijn. Sommige activiteiten zijn *'toward collaborative thuggery'*. Ook deze 'gewelddadige' activiteiten, zoals het manipuleren van agenda's en het spelen van de politicus zijn nodig binnen een samenwerkingsproces (Ansell & Gash, 2012).

Leiderschap is een goede variabele om het succes of het falen van een samenwerkingproces te verklaren (Ansell & Gash, 2012). Leiders brengen partijen aan tafel en leiden deze door het ruwe pad van de samenwerking. Daarbij is *'facilitative leadership'* van belang. Leiders moet zich verzekeren van de integriteit van het *'consensus-building proces'* op zich zelf. Leiders moeten duidelijke regels hanteren, moeten bouwen aan vertrouwen, moeten de dialoog faciliteren en wederzijdse winsten exploreren (Ansell & Gash, 2012).

Theorie over leiderschap is volop beschikbaar. In hun artikel over *'collaborative leadership'* citeren Ansell en Gash uit verschillende theorieën. Bijvoorbeeld uit Vangen en Huxham (2000), die aangeven dat leiderschap belangrijk is om zo stakeholders te omarmen, te bemachtigen, te betrekken en te mobiliseren richting samenwerking. Het leiden van samenwerkingsprocessen is intensief, vooral wanneer gekeken wordt naar de factoren tijd, vaardigheden en vindingrijkheid.

Om actoren goed samen te laten werken geeft Ryan (2001) aan dat een effectief leider gebruik moet maken van drie soorten vaardigheden: Een leider moet:

- het samenwerkingsproces adequaat kunnen managen;
- 'technische geloofwaardigheid' behouden;
- zorgen dat het samenwerkingsproces geloofwaardige en overtuigende besluiten oplevert die voor alle partijen acceptabel zijn

Lasker en Weis (2001) beargumenteren dat leiders in een samenwerkingsproces de volgende vaardigheden moeten hebben:

- ze moeten brede en actieve participatie promoten
- ze moeten zich verzekeren van een brede invloed en controlemogelijkheden
- ze moeten een productieve groepsdynamiek faciliteren
- ze moeten de focus van het proces bepalen.

Leiderschap is belangrijk om zwakke stakeholders te representeren en meer kracht te geven. Goed leiderschap zorgt voor een *'balance of power'* en faciliterende leiders geven *'a meaningful voice to participants'*. Juist wanneer de bereidheid om samen te werken beperkt is wordt de positie van de leider belangrijk. Hij neemt dan de rol van een *'honest broker'*, een bewaker van het eerlijke proces. Wanneer de mate van conflict hoog is en het vertrouwen in elkaar laag is, maar de stakeholders een zelfde mate van macht hebben, maakt de mediator of de *'honest broker'* het verschil. Ook moet de leider de procedurele integriteit en transparantie van het samenwerkingsproces bewaken (Ansell & Gash 2012).

Wanneer de machtsverdeling asymmetrisch is, dan heeft het samenwerkingsproces een sterke, op structuur gerichte leider nodig. Deze leider moet het respect en het vertrouwen van de stakeholders winnen, vaak buiten het proces om. Door dit te doen moet de leider zich wel realiseren dat er spanning kan optreden tussen de rol van neutrale procesbewaker en de rol van overreder.

Een manager in een samenwerkingsproces moet volgens McGuire over de volgende vaardigheden beschikken (McGuire, 2006):

- De leider moet kunnen activeren. Dit kan hij doen door de juiste actoren te identificeren en te incorporeren, om zodoende de gestelde doelen te kunnen behalen. Om dit te bereiken is het belangrijk dat de manager de juiste keuzes maakt en de juiste actoren betreft. Deze actoren zijn degene die beschikken over: financiën, kennis, informatie,

ervaring, expertise, autoriteit. Elke actor moet van toegevoegde waarde zijn, doordat er iets ingebracht wordt, wat bij de andere actoren gemist wordt.

- De leider moet kunnen framen. De leider moet een identiteit en cultuur van het netwerk en een netwerkstructuur kunnen creëren.
- De leider moet kunnen mobiliseren. De leider moet commitment binnen en buiten het netwerk tot stand kunnen brengen.
- De leider moet kunnen '*synthesizing*', of wel in overeenstemming kunnen brengen. De leider kan dit bewerkstelligen door productieve en doelgerichte interactie. De leider moet werken aan relaties, aan vertrouwen en informatie-uitwisseling. Ook moet de manager kunnen onderhandelen en bemiddelen.

Ansell en Gash (Ansell & Gash, 2012) identificeren drie faciliterende rollen voor leiders die samenwerking stimuleren, namelijk een steward, een mediator en een katalysator.

Als eerste een steward. Een steward is iemand die de actoren bij elkaar roept en de integriteit van het proces bewaakt en verdedigt. De steward moet het samenwerkingsproces als geheel representeren. Daarmee oefent de steward gezag uit in naam van het samenwerkingsproces. De steward representeert de diverse perspectieven binnen het proces, is transparant en zorgt voor een helder informatievoorziening. De steward positioneert het samenwerkingsproces naar buiten, geeft bekendheid aan het proces, zorgt voor een positief imago, laat zien wat de waarde van het samenwerkingsproces is en zorgt ervoor dat de prestaties deelbaar zijn. De steward zorgt ervoor dat de focus blijft liggen op de behoeften en prestaties van het collectief. Ansell en Gash citeren Page (Page, 2010), die drie onderscheiden leiderschapstactieken bij deze rol benoemd, namelijk het bijeenroepen van de stakeholders, het framen van de agenda en het structureren van de beraadslagingen. De '*steward of the proces*' bewaakt, bevordert, focust en promoot het proces, maar neemt niet zozeer de beslissingen.

Dan is daar de mediator. Een mediator is belangrijk voor het conflictmanagement, de arbitrage en de stabilisatie van het proces. De mediator beschermt en vertaalt de negatieve feedback, neemt de negatieve consequenties van de interacties weg en zorgt ervoor dat er positieve interacties plaatsvinden. De mediator onderhoudt de relaties tussen actoren en werkt aan het opbouwen van vertrouwen. Samenwerkingsprocessen mislukken vaak als leiders niet weten om te gaan met conflicten. Aan de andere kant zijn conflicten niet altijd op het functioneren van de leider af te schuiven, omdat er vaak een breed scala aan oorzaken aan een conflict ten grondslag liggen, bijvoorbeeld fouten in de structuur van de samenwerkingsorganisatie. Wantrouwen kan zich af gaan spiegelen op het leiderschap, wat weer een ondermijning is van de mogelijkheid om het conflict op te lossen. Leiders moeten sociaal kapitaal hebben. Leiders moeten de verschillende perspectieven van de actoren communiceren en vertalen. Ze moeten een constructie bedenken waarbinnen de actoren elkaars mening kunnen bespreken en delen. Het werken aan het herstellen van vertrouwen is dus een belangrijk onderdeel van het werk van de mediator.

En tot slot de katalysator. De katalysator helpt om waarde-creërende kansen te identificeren en de realiseren. De katalysator stuurt aan op een effectieve en productieve samenwerking, ziet kansen en kan proactief een constructieve samenwerking opzetten.

De rollen van steward, mediator en katalysator wisselen per context en situatie. Tevens worden ze door Ansell en Gash gebruikt om daarmee hun contingentiemodel van het collaboratieve leiderschap op te bouwen.

Naast deze drie rollen benoemen Ansell en Gash ook nog twee stijlen van leidinggeven (Ansell en Gash, 2008).

De leider is een neutrale facilitator, een '*honest broker*', die van buiten komt en geen belang heeft bij de uitkomsten van het proces. De neutrale facilitator is onafhankelijk ten opzichte van alle stakeholders.

Daarnaast is er een organisationele leider. Deze leider komt op uit de organisatie, spreekt de taal van de organisatie, heeft sociaal kapitaal, maar is niet neutraal wat betreft de uitkomsten van het samenwerkingsproces.

Tot slot, samenwerkingsprocessen zijn complex. Deze complexiteit moet op een reële manier overwonnen worden, waarbij teleurstellingen gelegitimeerd en eenzaamheid een plaats gegeven moet worden. En daarbij is het advies wat Huxham geeft: handel vanuit conceptuele beginselen (Huxham, 2003).

3.9 Wanneer is samenwerking succesvol?

De uitkomst van samenwerkingsprocessen zijn tweeledig: of ze zijn succesvol of ze zijn gedoemd te mislukken. Huxham identificeert '*collaborative advantage*' en '*collaborative inertia*', als het gaat om de uitkomst van samenwerkingsprocessen (Huxham, 2003).

Een samenwerkingsproces is voordelig en succesvol wanneer een doel bereikt wordt, dat nooit bereikt had kunnen worden door een op zichzelf staande organisatie. Samenwerking is niet voordelig, wanneer het doel niet of slechts heel langzaam bereikt wordt doordat het samenwerkingsproces bijvoorbeeld uitloopt in een conflict.

Bremekamp, Kaats, Opheij en Vermeulen ontwikkelen op basis van het proefschrift van Kaats en Opheij (Kaats & Opheij, 2008) een kompas voor succesvol samenwerken (Bremekamp, Kaats, en Irma, & en Wilfrid, 2010). Wanneer samenwerkingsprocessen succesvol moeten zijn, is het volgens hen belangrijk om de juiste processtappen te zetten. Deze processtappen vatten zij samen in een concept, wat zij een kompas noemen. Voor dit kompas gebruiken zij een door henzelf ontworpen 'Kijkglas voor samenwerking'. Dit kijkglas is een hulpmiddel om samenwerkingsprocessen te analyseren en zal op dit moment niet verder worden uitgewerkt, omdat het theoretisch kader over samenwerking gestoeld is op de modellen van Huxham en Ansell & Gash. Om te verklaren wat nodig is voor succesvolle samenwerking kan het kompas wel zinvol zijn. Zij schetsen namelijk in dit procesmodel voor samenwerkingsrelaties een samenhangend beeld, bestaande uit vijf fasen die relevant zijn om te komen tot succesvolle samenwerking.

De eerste fase bestaat uit het verkenning van de situatie, waarin partijen inzichtelijk maken waarom ze willen samenwerken. Ook moet men inzicht krijgen in de organisatie- individuele- en collectieve belangen van de betrokken partijen, maar ook in de context van het samenwerkingsproces. Tot slot wil men inzicht krijgen in elkaars ambities. Om dit te bereiken is het nodig om een open, oprecht en geïnteresseerd gesprek te voeren.

In fase twee worden de belangen en ambities gedeeld. In deze fase vindt een verdieping plaats en worden beelden scherp gesteld zodat een gemeenschappelijk beeld geschapen kan worden. Deze fase wordt afgesloten met een intentieverklaring. In de intentieverklaring worden gezamenlijk ambities geformuleerd en afspraken over het vervolgproces vastgesteld.

In de derde fase worden koers en richting van het samenwerkingsproces uit onderhandeld en beschreven. Deze fase is nadrukkelijk nodig om succes te bereiken.

In fase vier wordt de oplossing vormgegeven. Wanneer er daadwerkelijk een tastbaar resultaat is behaald, zal in de laatste fase werk gemaakt moeten worden van het (uit)voeren en vernieuwen van de samenwerking.

De essentie van het model is volgens Bremekamp (et al.) dat daadwerkelijke samenwerking alleen tot stand komt door aan de gezamenlijke inhoud van het samenwerkingsproces betekenis te geven. Omdat te kunnen bereiken is interactie nodig. Interactie is, volgens Bremekamp (et al.) de manier waarop individuen zich tot elkaar verhouden en elkaars gedrag beïnvloeden. Succesvolle samenwerking vraagt om openheid en betrouwbaar gedrag (Bremekamp et al., 2010). Ook is het succesvoller om samen te werken volgens de logica en de uitgangspunten van een netwerk dan op basis van de logica en uitgangspunten van hiërarchie. Bij de logica van een netwerk gaat het om:

- Het hebben van een probleempceptie
- Het erkennen dat een doelstelling een momentopname is
- Het erkennen dat informatie 'negotiated knowledge' is
- Het inzetten van een volgende ronde met nieuwe kansen na elk besluit
- Tijdens de uitvoering alert te wezen op nieuwe kansen
- Het hebben van satisfactie of tolerantie als norm

Om een samenwerking succesvol te laten zijn kunnen vijf betekenisvolle aanbevelingen gedaan worden:

- Vergroot het vertrouwensreservoir, als sleutel tot het succes
- Erken en gebruik machtsverschillen. Macht is een structurerende drijfveer in interpersoonlijke relaties en in netwerken. De machtsparadox stelt echter dat de machtigste actor zich ook het terughoudendste moet opstellen.
- Gebruik conflicten. Zij geven namelijk betekenis aan het samenwerkingsproces.
- Zorg voor verbindend leiderschap. Een intermediair kan een onafhankelijke, verbindende positie innemen om actoren te stimuleren het eigen belang los te laten en te werken aan vertrouwen.
- Garandeer waardencreatie. Alle partijen moeten winst behalen, zodat er een win-win situatie ontstaat.

In een win-winsituatie hebben partijen de winst eerlijk verdeeld en hebben ze meer succes dan in de situatie waarin niet zou zijn samengewerkt (Bremekamp et al., 2010).

Samenwerking werkt alleen wanneer de deelnemende partijen zich sterk van elkaar afhankelijk weten om daarmee hun doelen te bereiken (Ansell & Gash, 2008). Een grote mate van interdependentie is zelfs één van de essentiële kenmerken van samenwerkingsprocessen (Bremekamp et al., 2010). De perceptie met betrekking tot afhankelijk kan echter heel divers zijn. Het kan voorkomen dat partijen de eerder genoemde '*balance of power*' ervaren en daarmee negatief afhankelijk zijn. Soms hebben actoren echter een diep gevoel van vertrouwen en ervaart men gedeelde waarden. Deze percepties zijn vaak afhankelijk van de context van het samenwerkingsproces (Ansell & Gash, 2008).

Een positieve wederzijdse afhankelijkheid werkt dus bij aan het succes van de samenwerking. En wanneer wederzijdse afhankelijkheid een voorwaarde is om het samenwerkingsproces hét forum te laten zijn van een exclusieve venue, dan moeten de deelnemers er in het voorwerk alles aan doen om alternatieve venues de uitkomsten van het samenwerkingsproces te laten accepteren en respecteren (Ansell & Gash, 2008).

Emerson, Nabatchi en Balogh beschrijven een integraal framework voor samenwerking (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012). In dit framework benoemen ze wederzijdse afhankelijk als één van de '*drivers*'. Zij geven aan dat afhankelijkheid een voorwaarde is voor samenwerking. Afhankelijkheid moet tevens een aansporing zijn tot samenwerking.

Wanneer actoren zich niet afhankelijk weten zal het samenwerkingsproces mislukken of zal dit de deelname van actoren aan het proces beperken (Emerson et al., 2012).

En boven dit alles zijn succesvolle samenwerkingsprocessen contingent en blijven ze afhankelijk van de context. Samengevat kan gesteld worden dat bij succesvolle samenwerkingsprocessen de begrip tijd, vertrouwen en afhankelijkheid een grote rol spelen (Ansell & Gash, 2008).

4. Onderzoeksdesign

Nadat in het vorige hoofdstuk het theoretisch kader is gevormd, zal in dit hoofdstuk stil gestaan worden bij het onderzoeksdesign. Het opzetten van een wetenschappelijk onderzoek bestaat uit twee delen: het conceptueel ontwerp en het onderzoekstechnische ontwerp. Het conceptueel ontwerp gaat vooral over het wat, waarom en de hoeveelheid van het onderzoek. Het technisch ontwerp gaat vooral over het hoe, waar en wanneer van het onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2007). Beide onderdelen zullen in dit hoofdstuk aan de orde komen. Eerst wordt gekeken naar het conceptueel model en de operationalisatie van de variabelen. Na de beschrijving van het onderzoeksdesign en de caseselectie wordt aandacht besteed aan de methodologische verantwoording en aan de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek.

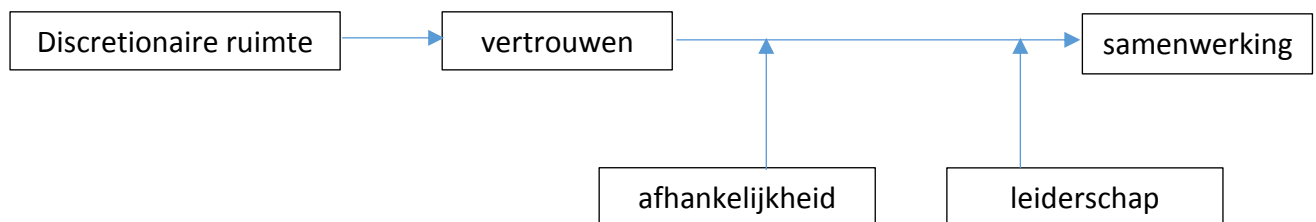
4.1 Conceptueel model

In het theoretisch kader zijn de theoretische begrippen discretionaire ruimte, street-level-bureaucracy en samenwerking behandeld. Uit dit theoretisch kader zijn verschillende kernbegrippen te identificeren. Deze kernbegrippen vormen samen het conceptueel model. Volgens Verschuren en Doorewaard bestaat het conceptueel model uit een verzameling kernbegrippen, die duiden op bepaalde fenomenen uit de werkelijkheid en een verzameling van relaties tussen deze begrippen (Verschuren & Doorewaard, 2007). Deze kernbegrippen worden ook wel variabelen genoemd en staan in een causale relatie tot elkaar.

In het conceptueel model wat past bij het eerder beschreven theoretisch kader is sprake van een indirect effect. De onafhankelijke variabele, of wel de oorzaak, heeft via enkele interveniërende of wel mediërende variabelen, invloed op de afhankelijke variabele, of wel het gevolg. Daarbij is er sprake van een interactie-effect.

Na dit beschreven te hebben leidt dit, op basis van het theoretisch kader, tot het volgende model:

Conceptueel model



Afbeelding 3. Het conceptueel model.

In dit onderzoek staat de causale relatie tussen discretionaire ruimte en samenwerking centraal. Welke invloed heeft discretionaire ruimte (als oorzaak) op het samenwerkingsproces (als gevolg)? Daarbij staat de schoolleider centraal en gaat het dus om de discretionaire ruimte van de schoolleider en de samenwerking tussen bestuur en directie. De indirecte en mediërende variabelen vertrouwen, afhankelijkheid en leiderschap zijn dus

gericht op de schoolleider.

Binnen het onderzoek zal de empirische houdbaarheid van volgende hypothese worden getoetst, namelijk: de mate en de invulling van discretionaire ruimte is van invloed op de mate van het succes van het samenwerkingsproces.

In het theoretisch kader is naar voren gekomen dat street-level-bureaucrats noodzakelijk gebruik moeten maken van discretionaire ruimte. Street-level-bureaucrats zonder beleidsvrijheid zijn geen street-level-bureaucrats. Daarbij komt dat street-level-bureaucrats als professionals en *public-officials* werkzaamheden uitvoeren in een micro-netwerk of in een web met horizontale en verticale relaties. Ze moeten dus samenwerken. Hupe en Hill geven duidelijk aan dat de street-level-bureaucrats zich in het centrum van een netwerk begeven en daardoor relaties hebben met alle actoren (Hupe & Hill, 2007) en dus met alle actoren moeten samenwerken. De causale relatie tussen beleidsvrijheid en samenwerking is daarmee duidelijk aangegeven.

In dit onderzoek is er echter sprake van een indirect effect, namelijk de relatie tussen beleidsvrijheid en vertrouwen en de invloed die vertrouwen heeft op de samenwerking tussen actoren. Op basis van de literatuur is er discussie mogelijk over de plaats van vertrouwen in het conceptuele model. Hupe en Hill geven aan dat de mate van discretie van invloed is op de mate van vertrouwen die een street-level-bureaucrat krijgt (Hupe & Hill, 2007). Hoe groter de beleidsvrijheid, hoe groter het vertrouwen wat een manager in een professional heeft. Voor dit onderzoek is er voor gekozen om de invloed van discretionaire ruimte op vertrouwen te onderzoeken, als indirect effect. Hier zal uiteraard in de analyse en conclusie op terug gekomen worden. Vertrouwen is echter ook van invloed op de mate van succes binnen een samenwerkingsproces. Eén van de drie begrippen die van invloed zijn op samenwerkingsprocessen is, volgens Ansell en Gash, naast tijd en afhankelijkheid, vertrouwen (Ansell & Gash, 2008). De indirecte relatie die beschreven wordt is dus als volgt: wanneer er een hoge mate van beleidsvrijheid is, dan is er sprake van een hoge mate van vertrouwen en een hoge mate van vertrouwen bevordert een succesvolle samenwerking. Tot slot er is sprake van twee interactieve variabelen, namelijk afhankelijkheid en leiderschap. Van een interactieve variabele is sprake wanneer een effect overal bestaat, maar in het ene segment van de werkelijkheid sterker is dan in een ander segment. Een interactieve variabele is van invloed op de relatie tussen twee variabelen (Verschuren & Doorewaard, 2008).

Afhankelijkheid is van invloed op het samenwerkingsproces. In dit conceptueel model is het als een interactieve variabele weergegeven. De mate van vertrouwen bepaalt de mate van succes van het samenwerkingsproces. Actoren zijn bereid om met elkaar samen te werken als ze wederzijds afhankelijkheid zijn. Er moet namelijk een doel bereikt kunnen worden wat niet behaald zou worden als er niet samengewerkt werd (Ansell & Gash, 2008). Wanneer deze wederzijdse afhankelijk er voor zorgt dat het gestelde doel behaald wordt, zal dit de relatie tussen vertrouwen en samenwerking verstevigen en kunnen en hoger doelen gesteld worden, zoals de trust-building-loop van Huxham beschrijft (Huxham, 2003). Het bereiken van doelen door wederzijdse afhankelijkheid is dus van invloed op de relatie tussen vertrouwen en samenwerking.

Ook leiderschap is een interactieve variabele. Leiderschap is, volgens Ansell en Gash, namelijk een goede variabele om het succes of het falen van samenwerking te verklaren. De leider is van invloed op het vertrouwen binnen het samenwerkingsproces. De leider is een als een mediator, die relaties onderhoudt tussen de actoren en werkt aan het opbouwen van vertrouwen. Is er sprake van wantrouwen, dan kan zich dat gaan afspiegelen op het

leiderschap. De leider is van invloed op het vertrouwen van de stakeholders in het samenwerkingsproces (Ansell & Gash, 2012). Wanneer vertrouwen de mate van succes binnen het samenwerkingsproces bepaalt, dan interacteert en beïnvloedt de leider deze relatie.

4.2 Operationalisatie

De kernbegrippen of variabelen uit het conceptueel model worden in deze paragraaf omgezet in indicatoren. Indatoren zijn volgens Verschuren en Doorewaard te omschrijven als een zintuigelijk waarneembaar fenomeen dat ons informatie verschaft over het (niet direct waarneembare) verschijnsel dat met het te definiëren begrip wordt bedoeld (Verschuren & Doorewaard, 2007). Door middel van de indicatoren wordt de empirische werkelijkheid onderzocht en wordt de theorie uit de vraagstelling getoetst. In de onderstaande tabel worden de variabelen, via een definitie, omgezet in indicatoren.

Variabele	Definitie	Indicator
<u>Discretionaire ruimte</u>		
Beleidsvrijheid	De mate waarin een medewerker beleid kan maken en/of kan uitvoeren, in een situatie waarin beperkingen ontbreken.	De mate van formele vrijheid in het maken en/of het uitvoeren van beleid. De mate van vrijheid die ervaren wordt in het maken en/of het uitvoeren van beleid. De mate waarin een street-level-bureaucrat beperkingen worden opgelegd. De mate van vrijheid om te kiezen en de dingen te doen zoals de professional denkt dat gedaan moeten worden. (Buchholtz, Amason, & Rutherford, 1999)
Autonomie	De mate waarin het mogelijk is om zelf regels te maken en dus vrij te zijn van extern bestuur.	De mate van ruimte om binnen de organisatie eigen ideeën met betrekking tot het maken en/of uitvoeren van beleid vorm te geven. De mate van ruimte om anderen toe te staan om zijn of haar eigen ideeën in te brengen.

		De perceptie bij de mate van autonomie met betrekking tot de eigen functie. De perceptie bij de mate van autonomie met betrekking tot de andere functies binnen de organisatie. (Pearson & Moomaw, 2005)
<u>Vertrouwen</u>	Vertrouwen is een breed begrip en omvat onder andere: - De mate van bereidheid om risico's te nemen (Jones, Fawcett, Fawcett, & Wallin, 2010; Mayer, Davis, & Schoorman, 1995). - De bereidheid van een persoon of een groep om afhankelijk te zijn van de daden van een andere persoon of groep. - Geloven dat een ander eerlijk is of dat iets goed zal gaan. - De verwachting van een persoon dat degene die hij/zij vertrouwt zal handelen op een manier die hem/haar niet zal benadelen, met het risico in een nadelige positie te belanden indien de ander dit vertrouwen schaadt. Het geloof dat de persoon die men vertrouwt zal doen wat men van hem verwacht. (Wikipedia, 2-1-2017)	Eerlijkheid en integriteit is een kenmerk van de organisatie. Binnen de organisatie overheerst de intentie om gemaakte afspraken na te komen. Alle Informatie die de organisatie beter maakt wordt door alle betrokkenen pro-actief gedeeld. Er is vertrouwen in de professionals dat ze doen wat goed is voor de organisatie. Binnen de organisatie spreekt iedereen de waarheid. Niemand gaat op eisen van de ene partij in die een andere partij kunnen schaden. (Jones et al., 2010).
<u>Afhankelijkheid</u>	De mate waarin de hulp van anderen nodig is om een bepaald doel te bereiken.	De mate waarin afhankelijkheid wordt ervaren.
<u>Leiderschap</u>	De mate waarin een individu een groep andere individuen beïnvloedt om daarmee een bepaald doel te bereiken. (Wikipedia, 2-1-2017)	De perceptie van het leiderschap. De mate waarin het leiderschap als sterk, doelmatig en doeltreffend is ervaren.

<u>Samenwerking</u>	De mate waarin twee of meer personen of instanties inspanningen verrichten om hetzelfde doel te bereiken.	De mate waarin het organisatiedoel is bereikt. De perceptie van de samenwerking van de leider. De perceptie van de samenwerking van de bestuurder en/of toezichthouder.
---------------------	---	---

Afbeelding 4. De indicatoren.

4.3 Onderzoeksopzet en caseselectie

Nadat de doelstelling, de vraagstelling, het theoretisch kader, het conceptueel model en de operationalisatie van de variabelen duidelijk zijn, komt de verbinding met de empirie door middel van de beschrijving van de onderzoeksopzet en de caseselectie.

Het onderzoek wat zal plaatsvinden is een theorietoetsend onderzoek. Binnen het onderzoek zal de empirische houdbaarheid van volgende hypothese worden getoetst, namelijk: de mate en de invulling van de discretionaire ruimte is van invloed op de mate van het succes van het samenwerkingsproces.

De onderzoeker zal een kwalitatief onderzoek gaan uitvoeren. Bij deze wijze van onderzoek past een case-study, omdat het gaat om een diepgaand onderzoek in een relatief afgebakende omgeving. Er wordt gekozen voor het afnemen van 14 diepte interviews. Om deze interviews, met behulp van een strategische steekproeftrekking te kunnen laten plaatsvinden is het belangrijk om vooraf enkele objectieve criteria te identificeren.

Er wordt voor gekozen om het onderzoek te laten plaatsvinden binnen een relatief afgebakende omgeving, namelijk binnen een federatie in de provincie Zeeland, bestaande uit 25 scholen. Van deze 25 scholen zijn 11 scholen gefuseerd (per 1-1-2016) en zijn 14 scholen zelfstandig, zogenaamde één-pitters. Al deze scholen maken al vele jaren gebruik van dezelfde dienstverlening, namelijk van federatie Colon. Er zal geen verschil gemaakt worden tussen gefuseerde en niet gefuseerde scholen, omdat de fusie nog maar een jaar geleden heeft plaatsgevonden en daardoor nog een te korte gezamenlijke geschiedenis heeft voor dit empirische onderzoek. De betreffende scholen zijn op basis van de selectiecriteria representatief voor de Colonscholen. Door te kiezen voor een representatief aantal scholen binnen een afgebakende omgeving wordt het onderzoek opgezet volgens een *'most-similar-design'*. Deze minimale variatie zorgt voor een smal set aan onderzoekitems. Dit smalle set is een positieve voorwaarde voor een diepteboring.

Omdat verschillende scholen zelfstandig zijn, is er sprake van een multiple case. Het onderzoek vindt plaats onder verschillende scholen, met Colon als verbinding. Deze scholen hebben ook allemaal een zelfde levensbeschouwing. Het zijn namelijk allemaal christelijk-reformatorische scholen. Door middel van deze case-study kan dus gekeken worden naar overeenkomsten en verschillen tussen scholen met dezelfde dienstverlener en dezelfde levensbeschouwelijke identiteit.

Binnen de relatief homogene omgeving van Colon bestaat echter wel de mogelijkheid om te

variëren. Zo is sprake van een diversiteit aan schoolgroottes. Het onderzoek zal plaatsvinden op vijf grote scholen (dat zijn scholen met meer dan 150 leerlingen), op twee kleine scholen (dat zijn scholen met minder dan 150 leerlingen).

Daarnaast zal gekeken worden naar het aantal dienstjaren van de leidinggevende. Er zullen twee interviews gehouden worden met leidinggevendenden met minder dan 10 dienstjaren en er zullen vijf interviews gehouden worden met leidinggevendenden met meer dan 10 dienstjaren op de betreffende school.

Tot slot zullen er drie interviews gehouden worden met leidinggevendenden die binnen de afgelopen 10 jaar van werkplaats verwisseld zijn en/of geen schoolleider meer zijn en zullen er vier interviews gehouden worden met schoolleiders die nog steeds op dezelfde school werken.

Door te kiezen voor een variatie in schoolgrootte, het aantal dienstjaren van de leidinggevende en het wisselen van standplaats van de leidinggevende wordt gekeken of en hoe deze variatie van invloed is op de verschillende variabelen en uiteindelijk op de mate van het succes van de samenwerking.

Van elke school, waarvan de schoolleider geïnterviewd wordt, zal ook een bestuurslid en/of toezichthouder gevraagd worden om een interview af te nemen. Deze persoon moet het langst met de betreffende schoolleider hebben samengewerkt, zodat de vergelijkingstijd zo groot mogelijk is. Door te kiezen voor twee functionarissen binnen een organisatie kan gekeken worden of er verschil in perceptie bestaat.

4.4 Onderzoeksmethode

De onderzoeker zal dus gebruik maken van de casestudy als onderzoeksmethode om antwoord te vinden op de onderzoeksvraag. Daar middel van deze onderzoeksmethode wil de onderzoeker diepgaand inzicht krijgen in samenwerkingsprocessen tussen schoolleiders en schoolbestuurders en hoe die samenwerking zich dat in de praktijk voltrekt.

Volgens Verschuren en Doorewaard kenmerkt een casestudy zich onder andere door het onderzoeken van een smal terrein, met een klein aantal onderzoekseenheden, een arbeidsintensieve benadering, meer diepte dan breedte, de selectieve steekproef en de kwalitatieve gegevens (Verschuren & Doorewaard, 2008). Deze kenmerken zijn te herkennen in de onderzoeksopzet die beschreven is in de vorige paragraaf en geeft daarmee de reden aan waarom gekozen is voor een casestudy. Er worden relatief weinig, maar wel diepgaande interviews afgenomen, namelijk 14, binnen een afgebakende scholengroep. Het interview zal bestaan uit 21 open vragen. De waarnemingsresultaten worden met elkaar vergeleken en van een duiding voorzien. Ook is in de vorige paragraaf is de selectieve of strategische streekproef beschreven.

De onderzoeker maakt gebruik van methodentriangulatie en samenhangend daarmee ook bronnentriangulatie. Er worden verschillende methoden gebruikt, namelijk het afnemen van diepte interviews en het doen van documentenonderzoek. Dit documentenonderzoek zal zich richten op het managementstatuut en de schoolgids. In deze documenten wordt beschreven hoe de formele relatie is tussen de schoolleider en het schoolbestuur. Zie hier de bronnentriangulatie. Door middel van deze strategie zal gezien worden of en in hoeverre de beschreven werkelijkheid overeen komt met de ervaren werkelijkheid van de betrokkenen,

zoals dit in de interviews weergegeven wordt.

De te interviewen personen, die als bron gebruikt zullen worden, namelijk de schoolleiders en de bestuursleden, hebben tijdens het interview de rol van een respondent, hoewel ze in hun rol van als schoolleider en bestuurslid als professional te benoemen zijn. Het gaat vooral om hun percepties, gedragingen, houdingen, motieven (Verschuren & Doorewaard, 2008). Doordat de respondenten professionals zijn, kunnen ze hun gedachten en gevoelens adequaat verwoorden. Het kiezen voor personen als bron heeft als voordeel dat er een grote diversiteit aan informatie vrijkomt. Ook kan de onderzoeker, door middel van het stellen van gerichte vragen, aansturen op de precieze informatie die nodig is voor de beantwoording van de onderzoeksvragen (Verschuren & Doorewaard, 2008). Omdat de onderzoeker het scholenveld tot onderzoeksobject heeft verheven, waarin hijzelf participeert en de betrokken personen ook kent kan het onderlinge vertrouwen bevorderen dat de betrokken personen ook gemakkelijker over gevoelige onderwerpen komen te spreken. Een nadeel bij deze strategie is dat de objectiviteit van de onderzoeker onder druk kan komen te staan. Dit nadeel wordt verkleind door ook gebruik te maken van documenten. Bij documenten is geen sprake van uitgelokt of reactief gedrag.

Het interview zal een individueel, face-to-face interview zijn, waarbij gebruik gemaakt wordt van voorgestructureerde, open vragen. De interviewer zal deze vragen vooraf doen toekomen, zodat de respondent het interview kan voorbereiden. Daarnaast zal de onderzoeker eventuele verdiepings- of verhelderingsvragen kunnen stellen. Door de face-to-facesetting kan ook de lichaamstaal van de respondent een reden kunnen zijn om aanvullende vragen te stellen. Het gaat immers om een diepteonderzoek.

Het is belangrijk om te beseffen dat interviews geen feitelijk gedrag ontsluiten, maar zicht geven op percepties, herinneringen, intenties en motivaties van menselijke gedragingen. Er worden drie situaties onderzocht waarin de schoolleider niet meer aan de school verbonden is. Hieraan kunnen verschillende oorzaken ten grondslag liggen. Wanneer het afscheid is ingebed in een situatie waarin het samenwerkingsproces niet succesvol is afgesloten, dan kunnen er in deze situatie gevoelige percepties bestaan. Een kenmerk van een casestudy is, dat het interview afgenomen wordt in de natuurlijke omgeving van de te onderzoeken situatie. Bij de gevallen waarin sprake is van beëindiging van de samenwerking zal het interview met de schoolleider niet plaats vinden in de natuurlijke omgeving. Hier wordt voor gekozen om de drempel tot het interview in deze situatie zo laag mogelijk te houden.

In het onderzoek zal sprake zijn van een minimale variatie. Het te onderzoeken scholenveld kent een jarenlange, stabiele samenwerking. Daarbij variëren de bestuurlijke structuren minimaal en is er geen sprake van relatieve extremen in schoolgrootte. De selectie van de scholen is voornamelijk gebaseerd op de afhankelijke variabele, namelijk of de samenwerking tussen schoolleiders en schoolbesturen nog steeds voortduurt of afgebroken is. De afhankelijke variabele, namelijk de mate van samenwerking, varieert zo sterk mogelijk. Om te komen tot een vergelijk en duiding tussen scholen in een relatief eenduidige omgeving wordt gekozen voor een multiple-casestudy.

Het kiezen voor de beschreven onderzoeksmethode heeft voordelen. Het maakt de onderzoeker wendbaarder. Wanneer gebruik gemaakt wordt van de casestudy als onderzoeksstrategie is minder voorstructurering nodig, zodat dat wel gewenst is bij een

survey of een experiment. Tijdens het onderzoek kan er dus nog bijgestuurd worden. De interviews hebben daarmee een semigestructureerd karakter. Daarnaast is een casestudy veel minder afstandelijk, door de gekozen vorm van diepte-interviews. De resultaten zouden daardoor herkenbaar moeten zijn en daardoor beter geaccepteerd worden door het scholenveld. Dit is belangrijk voor de onderzoeker, mede door de gevoeligheden die verbonden kunnen zijn aan een beëindigd samenwerkingsproces.

Tot slot zijn de interviews letterlijk uitgetypt. Deze uitwerking vormt de basis voor de analyse, die is uitgevoerd door middel van open codering. De items uit de interviews die horen bij de variabelen zijn gelabeld en in een tabel ondergebracht. Deze tabel is vervolgens gecomprimeerd en van een waardeoordeel voorzien. Is de variabele in meer of mindere mate te signaleren en kunnen er bepaalde correlaties worden gelegd?

Een nadeel van een casestudy is de externe geldigheid (Verschuren & Doorewaard, 2008). Dit aspect zal in de volgende paragraaf besproken worden.

4.5 Betrouwbaarheid en validiteit

In hoeverre komen de bevindingen van de onderzoeker overeen met de werkelijkheid en zijn ze daarmee valide en betrouwbaar? Wordt er gemeten wat er gemeten moet worden en in hoeverre zijn de meetresultaten betrouwbaar? In deze paragraaf wordt rekenschap gegeven van de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe validiteit. De interne validiteit betreft uitspraken die het onderzoek zelf betreffen. Externe validiteit gaat om uitspraken in vergelijkbare situaties.

Het onderzoek is intern valide omdat er gebruik gemaakt wordt van methode- en bronnentriangulatie. Deze triangulatie voorkomt verkokering en een eenzijdige benadering van het onderzoeksonderwerp. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een gestructureerde vragenlijst. De vragen uit deze lijst zijn gebaseerd op de indicatoren, die verkregen zijn door het operationaliseren van de variabelen uit het conceptueel model. De interviews zijn volledig uitgetypt en gecodeerd, zodat de interne validiteit versterkt wordt.

Zoals gezegd is een casestudy gevoelig voor externe validiteit of geldigheid. Doordat er sprake is van een multipli-casestudy wordt daarmee de externe validiteit vergroot. Er worden namelijk verschillende scholen met elkaar vergeleken. Echter, dit aantal scholen is nog relatief klein: er wordt namelijk gekeken naar het samenwerkingsproces op 7 scholen, in een afgebakend gebied en met een eenduidige identiteit. Men moet voorzichtig zijn om de uitkomsten van het onderzoek toe te passen op het geheel van het scholenveld in Nederland. Het resultaat van het onderzoek kan wel een externe uitspraak doen met betrekking tot een vergelijkbare scholengroep.

Doordat er gebruik gemaakt wordt van de interviewstrategie moet er in de analyse en duiding van de onderzoeksuitkomsten meegewogen worden of er sprake is van het geven van strategische antwoorden, het risico van verdraaiingen, het beschrijven van een onvolledig beeld en het niet bewust zijn van bepaalde invalshoeken. Ook zou de onderzoeker de gegevens verkeerd kunnen interpreteren. Deze activiteiten gaan ten koste van de betrouwbaarheid van het onderzoek. Om deze betrouwbaarheid te bevorderen is er

sprake van een gestructureerde vragenlijst, die de respondenten vooraf in te zien krijgen, zodat de vraagstelling in hoofdlijnen bij elke respondent hetzelfde is en de vragen ook vooraf bestudeerd kunnen worden. Doordat de onderzoeker het interview afneemt in een face-to-facesituatie behoudt hij zich de vrijheid tot het stellen van verhelderings- en verdiepingsvragen, wat de betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede komt. Binnen niet-succesvolle samenwerkingsprocessen kan bij de betrokken actoren frustraties leven. Om deze frustraties te elimineren is het principe van hoor- en wederhoor toegepast. Van elke school wordt de betrokken schoolleider en één persoon van het schoolbestuur geïnterviewd.

5. Bevindingen

Na het theoretisch kader en het onderzoeksdesign wordt het nu tijd om de bevindingen van het empirisch onderzoek te gaan ontsluiten. Daarbij wordt eerst een toelichting gegeven op de bestuurlijke organisatievorm van de empirische omgeving. Daarna worden de bevindingen, die uit de empirie zijn opgehaald, beschreven.

5.1 De empirische omgeving

Hoe ziet het onderwijsbestuur binnen het Nederlandse primair onderwijs eruit? Eerst wordt er een algemene beschrijving van het onderwijsbestuur gegeven. Daarna wordt ingezoomd op de specifieke situatie binnen de federatie Colon in Zeeland. En tot slot worden de scholen beschreven die betrokken zijn in de casestudy.

5.1.1 De organisationele context van het Nederlandse primair onderwijs

In artikel 23 van de Nederlandse Grondwet wordt de vrijheid van onderwijs geregeld. Nederland kent een duaal stelsel, waarbij er een onderscheid gemaakt wordt tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Op basis van artikel 23 zijn de scholen voor primair onderwijs vrij met betrekking tot richting, stichting en inrichting van het onderwijs en bestuurs- en of onderwijsvorm. Een unieke situatie, waarin ook bijzondere scholen volledig door de Nederlandse overheid bekostigd worden.

Bestuursvormen

Het primair onderwijs in Nederland is enorm divers georganiseerd. De afgelopen decennia is er veel in beweging in het Nederlandse onderwijsbestuur. In dit onderzoek ligt de focus op het primaire onderwijs. Schaalvergroting, deregulering, de sterkte bewustwording van de maatschappelijke functie, de wens tot professionalisering, het verleggen van de financieringsstromen, financiële risicobeheersing, onduidelijke wetgeving, onzekerheid over bestaande toezichtkaders en diverse schandalen hebben de aanzet gegeven tot veranderingen in de bestuurlijke verhoudingen binnen onderwijsorganisaties (Degelijk Onderwijsbestuur, 2004). De functionele scheiding tussen bestuur en toezicht binnen de organisatie wordt het leidende principe. Zoals gezegd is in het primaire onderwijs de vrijheid van inrichting een belangrijk recht. Dit leidt tot grote bestuurlijke variaties in het vormgeven van deze functionele scheiding. Vormen die voorkomen zijn onder andere het hebben van twee aparte raden (raad van bestuur en raad van toezicht) of het binnen het bestuur verdelen van de taken over verschillende personen.

Functie van intern toezicht belegd bij:	Bestuurlijke functie belegd bij:
Het bestuur	Het bovenschoolse management of de schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie
Algemeen bestuur	Dagelijks bestuur
De Algemene Leden Vergadering en het algemeen bestuur	Het dagelijks bestuur
De Algemene Leden Vergadering en het bestuur	Het bovenschoolse management of de schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie
De Algemene Leden Vergadering	Het bestuur
De Algemene Leden Vergadering	Het algemeen en het dagelijks bestuur

Afbeelding 5. Variaties in de relatie tussen intern toezicht en bestuur (Hooge & Honingh, 2010)

In een onderzoek uit 2011, na de invoering van de Code Goed Bestuur, blijkt dat 47% van de schoolbesturen de bestaande bestuursmodellen hanteert om intern toezicht te structureren, 30% het bestuur een toezichthoudende functie heeft gegeven waarbij de bestuurlijke functie via volmacht, mandaat of delegatie bij het management is weggelegd en dat 17% van de schoolbesturen de algemene ledenvergadering (ALV) de toezichthoudende functie heeft toebedeeld (Hooge & Honingh, 2010).

Er kunnen echter ook twee hoofdvormen worden onderscheiden in het structureren van intern toezicht en bestuur. Men spreekt dan van het one-tiermodel en het two-tiermodel. Bij het one-tiermodel is er sprake van één orgaan, waarin bestuur en toezicht zijn samengevoegd. Er is geen apart toezichthoudend orgaan, maar binnen het orgaan is er sprake van een functionele scheiding. Bij het two-tiermodel is er wel sprake van het raad-van-commissarissenmodel, ook wel het raad-van-toezichtmodel genoemd. In dit model is er sprake van enerzijds een raad van bestuur (RvT) of college van bestuur (CvT) en anderzijds een raad van toezicht (RvZ) of een raad van commissarissen (RvC). In dit systeem is sprake van een duidelijke organieke scheiding van intern toezicht en bestuur (Hooge & Honingh, 2010).

Door deze grote diversiteit ontstaat er ook begripsverwarring met betrekking tot de verschillende rollen. Het traditionele bestuur kan dus nu een raad van toezicht zijn geworden en de traditionele directeur een bestuurder. Het traditionele bestuur kan de uitvoerende taken aan de directeur gemandateerd hebben en zelf een bestuur met een toezichthoudende rol zijn geworden.

Eénpitters of meerpitters

Naast de keuze van de bestuursvorm kan er ook een onderscheid gemaakt worden tussen zogenaamde éénpitters en meerpitters. Eénpitters worden gevormd door besturen die één school onder hun beheer hebben, dus één bestuur met één school. Daarnaast zijn er ook

zogenaamde meerpitters. Dat zijn logischerwijze besturen die meer scholen onder hun beheer hebben: dus één bestuur met meerdere scholen.

Denominatie

Door de vrijheid van richting is het mogelijk dat het Nederlandse onderwijsbestel bestaat uit scholen van verschillende richtingen of denominaties. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen openbare, protestant-christelijke, rooms-katholieke of algemeen-bijzondere scholen.

Rechtsvorm

Ook de rechtsvormen binnen het primair onderwijs zijn zeer divers. Er kan sprake zijn van een stichting, een vereniging, een openbare stichting, een openbaar rechtspersoon, de gemeente. Er kan ook sprake zijn van een samenwerkingsbestuur, waarbij een stichting zowel openbare als bijzondere scholen in stand houdt. In de praktijk kiezen bijzondere scholen vaak voor de verenigings- of de stichtingsvorm. Bij openbare scholen kan sprake zijn van 6 verschillende rechtsvormen: het integraal bestuur (burgemeester en wethouders); de gemeenschappelijke commissie (ex artikel 83 Gemeentewet); de gemeenschappelijke regeling; de openbare rechtspersoon, de stichting of het samenwerkingsbestuur (Degelijk bestuur, 2004).

5.1.2 Colon

Het empirische onderzoek is gedaan binnen het federatieve samenwerkingsverband Colon. Omdat de noodzaak voor samenwerking steeds sterker werd gevoeld, zijn er in Zeeland in de jaren '90 van de vorige eeuw twee federaties ontstaan: de federatie verenigingen Noord Oost Zeeland en Walcheren/West-Zuid Beveland, in de wandelgangen federatie Oost en federatie West genoemd. De directeuren ontmoeten elkaar tijdens directieoverlegmomenten, pakken gezamenlijk onderwijskundige thema's op, bespreken landelijke ontwikkelingen en benoemen gezamenlijk beleidsmedewerkers. Steeds meer scholen zijn in de loop van de tijd bij één van beide federaties aangesloten. Op 1 januari 2010 fuseren de twee federatie verenigingen in één federatieve vereniging Colon. De nieuwe vereniging heeft als missie: verbinden en ontwikkelen. Bij Colon zijn de 24 basisscholen voor christelijk-reformatorisch onderwijs in Zeeland aangesloten, alsmede een vereniging met twee speciale scholen (het SO en het SBO). Colon heeft twee coördinerende directeuren en beleidsmedewerkers voor onderwijs, financiën en HRM in dienst. Daarnaast is er een gezamenlijke vervangingspool opgericht en wordt er op projectbasis met elkaar samenwerkt, bijvoorbeeld op het gebied van ARBO- wetgeving of onderwijsinhoudelijke speerpunten.

Binnen Colon heeft op 1 januari 2016 een fusie plaats gevonden tussen 9 scholen. Deze 9 scholen maken onderdeel uit van de Vereniging voor christelijk primair onderwijs op reformatorische grondslag in Zeeland (VCPOZ). Op 1 januari 2017 zijn er opnieuw twee scholen toegetreden, zodat de VCPOZ nu bestaat uit 11 scholen. Zowel de VCPOZ, als de overige 15 scholen blijven lid van Colon en blijven ook gebruik maken van de diensten van Colon.

De Colonscholen maken dus deel uit van de protestants-christelijke denominatie, bestaat uit éénpitters en meerpitters, kent diverse rechtspersonen (verenigingen en stichtingen) en diverse bestuursvormen.

5.1.3 De scholen

Van de 26 Colonscholen hebben de interviews plaatsgevonden binnen zeven scholen. Deze zeven scholen vormen een doorsnee van de Colonscholen voor wat betreft schoolgrootte en ervaring van de schoolleider. Omdat er tijdens de interviews vertrouwelijke en gevoelige informatie is gedeeld, zullen de beschrijvingen geanonimiseerd worden.

	Datum	Naam	Functie	Periode	School	Grootte
1	24 februari 2017	Directeur 1	Directeur	2001-2010	School 1	150
2	27 maart 2017	Directeur 2	Directeur	1988-2009	School 2	175
3	11 april 2017	Directeur 3	Directeur	1986-2017	School 3	285
4	12 mei 2017	Directeur 4	Directeur	1986-2017	School 4	175
5	16 mei 2017	Directeur 5	Directeur	2003-2013	School 5	216
6	16 mei 2017	Directeur 6	Directeur	2001-2017	School 6	80
7	23 mei 2017	Directeur 7	Directeur	2003 en vanaf 2005 van beide scholen	School 7	250 en 195 (445)
8	17 mei 2017	Voorzitter 1	Bestuurslid /voorzitter	2002-2008	School 1	150
9	7 april 2017	Voorzitter 2	Bestuurslid /voorzitter	2005-2017	School 2	175
10	17 mei 2017	Voorzitter 3	Bestuurslid /voorzitter	2012-2017	School 3	285
11	24 mei 2017	Voorzitter 4	Bestuurslid /voorzitter	2005-2017	School 4	175
12	23 mei 2017	Voorzitter 5	Bestuurslid/ secretaris	2004-2015	School 5	216
13	17 mei 2017	Voorzitter 6	Bestuurslid/ voorzitter	1999-2017	School 6	80

14	1 juni 2017	Voorzitter 7	Bestuurslid /voorzitter	1999-2016	School 7	250 en 195 (445)
----	-------------	--------------	-------------------------	-----------	----------	------------------

Afbeelding 6. Overzicht geïnterviewden.

5.2 Discretionaire ruimte en samenwerking binnen Colonscholen

Nadat de Nederlandse onderwijssituatie maar ook de empirische context beschreven is, worden nu de empirische bevindingen weergegeven, die door het onderzoek binnen de Colonscholen naar voren is gekomen. Per case zal de bestuurlijke context beschreven worden, zoals die weergegeven is in de schoolgids, het jaarplan, het management statuut en het strategisch beleidskader. Daarna zullen de uitkomsten van de interviews beschreven worden per variabele (discretionaire ruimte, vertrouwen, afhankelijkheid, leiderschap en samenwerking). Per variabele zullen de zienswijzen van de directeur en van het bestuurslid beschreven worden.

School 1

Algemeen

Deze basisschool is opgericht in 1928. De vereniging van de basisschool beheert 1 school en is daarmee onder de éénpitters te rekenen. De school is een dorpsschool met een stabiel leerlingental van ongeveer 150 leerlingen. De verhouding tussen bestuur en directie wordt in het strategisch bestuursbeleidskader weergegeven. Het bestuur staat op afstand. Het bestuur bestaat uit 7 personen, waarvan er 5 lid zijn van de Gereformeerde Gemeente en er wordt gestreefd naar het bestuurslidmaatschap van één kerkenraadslid. De school heeft een gesloten toelatingsbeleid. De ouders moeten de grondslag van de school ondertekenen. Wanneer ze de grondslag alleen willen respecteren, is een gesprek met het bestuur nodig en beslist het bestuur over de toelating tot de school. De directeur heeft in totaal 9 jaar deze functie op de school bekleed.

Discretionaire ruimte

Op basisschool 1 hebben zowel de directeur als de voorzitter de discretionaire ruimte van de directeur als hoog ervaren. Zoals de directeur zelf zegt: *‘In had ik in feite de volledige vrijheid’*. En de voorzitter vond dat de directeur *‘gecontroleerde vrijheid werd gegeven. Hij was de expert. Er waren geen beperkingen. Hij deed ook geen verkeerde dingen.’* Op school had men formeel een strategisch beleidskader waarin de verhoudingen tussen bestuur en directeur waren vastgelegd, maar dit was vooral formeel. In de praktijk werd het document er eigenlijk nooit bij gepakt. De directie stelt plannen op die het bestuur toetst aan de uitspraken in het strategisch bestuursbeleidskader. Het schoolbestuur stelt de beleidskaders vast in lijn van de missie en de visie van de school. Het valt op dat het strategisch beleidskader wel is uitgewerkt op het item kwaliteit, maar niet op het item identiteit. Onder leiding van de voorzitter was er wel bezinning op bijvoorbeeld de rolverdeling en werden er kaders afgesproken. Toch geeft de directeur aan dat hij veel last heeft gehad van informele overlegstructuren, waarbij de rollen niet helder waren. Op school 1 gebeurde het regelmatig

dat bijvoorbeeld de kerk een inbreuk deed op de discretionaire ruimte van de directeur, waardoor dit instituut een grote rol nam dan formeel was vastgelegd. En dat niet alleen op het gebied van identiteit, maar volgens de directeur ook breder, namelijk *'de belangen van de gemeenschap behartigen en dan gingen ze duidelijk op mijn stoel zitten.'* Ook werden dan vooraf vastgestelde kaders ingetrokken. Dit gebeurde vooral na een bestuurswisseling, waarna er een andere voorzitter kwam en na de wisseling binnen de predikantsplaats. De nieuwe voorzitter vulde zijn rol anders in dan zijn voorganger. Hij had bepaalde idealen die hij wilde realiseren, hoewel de directeur de uitvoering van deze idealen tegen heeft weten te houden. De nieuwe predikant was zelf ook schooldirecteur geweest. Bij de directeur kwam het over of hij zijn beleid moest aanpassen aan de manier waarop de predikant dat 25 jaar geleden ook deed. Zo kwam er een nieuwe discussie op gang wat betreft de liedkeuze: *'die hadden we niet formeel vastgelegd. Een richtlijn was dat wat de kinderen op het kerkkoor zongen ook op school gezongen kon worden. Zijn lijn was: een liedlijst, want dat had hij vroeger ook. Is dat verkeerd? Nee, want hij mag dat gewoon vinden. Maar dat vond hij wel zo belangrijk dat hij zei: Als je het niet doet, dan kom ik met de afvaardiging van de kerkenraad. Hij zette mij gewoon onder druk.'* Volgens de voorzitter zaten sommige bestuursleden wat identiteit betreft nogal *'strak in het pak. Zij kwamen met kritiek, die volgens mij geen hout sneed.'*

De rolverdeling was dus formeel vastgelegd in het management statuut. Dit statuut leefde onvoldoende, waardoor de toepassing ervan persoonsafhankelijk werd gemaakt. Dat werkte onder een eerdere voorzitter en predikant beter, dan na de komst van een nieuwe voorzitter en predikant.

Vertrouwen

De directeur weet dat het bestuur onderwijskundig vertrouwen in hem had: *'Er was veel vertrouwen en dat kreeg je.'* Ook beaamt hij dat er integer en eerlijk gehandeld werd. Alleen op het gebied van de identiteit lag het genuanceerder: *'Ik weet dat ze mij qua ligging te links vonden. De beelden daarbij, die waren niet gelijk. Ze hadden gewoon andere belangen. En ik merk als ik erover praat; daar zit wel een stukje pijn van mij. In die zin van: ik vond niet dat ik..... zij wilden hun identiteit bewaken en dat snap ik, maar eigenlijk werd er over mijn identiteit heen gefietst.'* Deze ontwikkeling leverde spanning op bij de directeur: *'Het maakte een soort onzeker omdat je merkte: Het gaat goed, maar opeens kun je er op afgerekend worden.'* Het beeld van de voorzitter over de directeur is helder: *'De directeur is natuurlijk zo integer als wat je maar kunt wensen. Een hele fijne persoonlijkheid, heel eerlijk, heel integer, Bijbelgetrouw zeg maar. Ja, een rots in de branding.'* Maar of er ook eerlijk met hem werd omgegaan? Dan vindt hij dan weer niet. Men had hem in zijn waarde moeten laten. Al hoewel de directeur als leidinggevende ook wel iets vasthoudend had, waardoor er bij meningsverschillen soms in een patstelling terecht gekomen werd.

Afhankelijkheid

Op het gebied van deskundigheid signaleert de directeur een praktisch probleem. Het lukte gewoon niet om een evenwichtig bestuur te formeren. In feite was er, volgens de directeur, maar één deskundig bestuurslid. De directeur kon daardoor gericht sturen. Hij kwam met voorstellen, maar moest deze voorstellen ook zelf toelichten: *'De anderen waren niet zo*

goed in staat om uit zichzelf te kijken naar een voorstel van mij.' Dan is het belangrijk om te beseffen: *'Je hebt elkaar nodig. Dan geloof ik dat één en één drie is. En dat is dus het laatste jaar: dat was er niet, of minder.'* De voorzitter herkent dit. Het bestuur ging na verloop van tijd drijven op de expertise van de voorzitter: *'En dat is natuurlijk wel een beetje gevaarlijk.'* Daarom is het belangrijk om wederzijds afhankelijk te zijn. De voorzitter: *'Ik denk dat het een ketting is. Wederzijdse afhankelijkheid, dat betekent: je hebt elkaar nodig, je hebt een doel, je hebt elkaar nodig om dat doel te realiseren, je bent wederzijds afhankelijk, als je dat weet ga je in de ander investeren in relatie en in vertrouwen, omdat je investeert in relatie en in vertrouwen ga je beter samenwerken. Doordat je beter samenwerkt, ga je een beter product leveren.'* Het is belangrijk om kritisch te zijn en te blijven. Ook kun je elkaar door bepaalde omstandigheden wel eens even kwijt raken. Je kon elkaar toch altijd wel weer vinden.

Leiderschap

Als leider geeft de directeur aan dat hij het belangrijk vindt om gespiegeld te worden, door bijvoorbeeld het team of een externe coach. Verder vindt hij een gezamenlijke visie en gedeeld leiderschap belangrijk. Het laatste jaar vonden er verschillende incidenten plaats, waarbij het bestuur en de vertegenwoordigers van de plaatselijke kerkelijke gemeente de discretionaire ruimte van de directeur probeerden in te perken. Daarbij circuleerden er in de gemeenschap geruchten die niet op waarheid berusten, maar de directeur wel persoonlijk raakten. Dat gaf spanning: *'Het laatste jaar merkte ik dat ik onzeker werd en mijn leiderschap heeft dat zeker wel onder druk gezet. Het zorgde ervoor dat ik minder goed kon functioneren. Dus als leider de dingen minder goed kon wegzetten. Dus vanuit mijn emotie reageerde. Dat jaar dat het niet zo goed ging, was mijn leiderschap ook niet zo goed, vind ik.'* De voorzitter echter was erg tevreden over het functioneren van de directeur. Hij was heel transparant, deed gewoon de goede dingen, kon heel goed autonoom functioneren, was heel integer en eerlijk. Bij casussen waar een verschil van mening ontstond kon hij moeilijk loslaten en bleef hij er in hangen. Dan wat het beter geweest deze casussen terug te geven aan het bestuur: *'Ik heb gedaan wat ik had moeten doen, volgens de kaders. Dit is mijn mening. Ouders reclameren, ik draag het over aan jullie als bestuur. Zeggen jullie nu maar ja of nee.'* Het werd een *'to win or to lose'* situatie en daar ging het niet om. De directeur was ook een echt gevoelsmens en daardoor voelde hij zich na een bepaalde casus afgeschreven, terwijl het bestuur hem met pijn heeft zien vertrekken. Met betrekking tot deze casussen in het laatste jaar zegt de voorzitter over het leiderschap van de directeur: *'Te veel emotie en te weinig ratio. En te veel absoluut kijken en te weinig relativeren.'*

Samenwerking

Wat de samenwerking tussen de verschillende actoren betreft geeft de directeur aan dat hij last had van de informele overlegstructuren, waarbij de rollen niet helder waren. Wie had het voor het zeggen? Er trad rolverwarring en rolonzuiverheid op bij de dominee, de vertrouwenspersoon, de voorzitter. Zo wilde de predikant in zijn optiek de band tussen school en kerk nauwer maken. De directeur geeft aan: *'De eerste jaren waren we wederzijds afhankelijk, waarbij sommige partners in het proces kwetsbaar waren. Het bestuur vanwege een gebrek aan deskundigheid en ik in mijn eerste twee jaar vanwege totaal gebrek aan ervaring. Maar we waren samen vol goede wil en we hebben er heel hard aan gewerkt. En ik*

heb ook het gevoel dat het door iedereen een soort als heel goed werd ervaren.'

De voorzitter geeft aan dat er op een gegeven moment een soort splitsing in het bestuur ontstond wat betreft de meningsvorming op het gebied van identiteit. Uiteindelijk dacht 90% erover zoals de directeur, maar 10% was het daar niet meer eens. Het was meer een gespletenheid in het bestuur en tussen de directeur en het bestuur op het gebied van de identiteit. Dit resulteerde in het boos opstappen van één bestuurslid omdat hij zich niet meer serieus genomen voelde. Het was iemand die op bestuursvergaderingen best wel een stempel zette. In een conflict tussen ouders en de school hebben de ouders wel hun zin gekregen. In de optiek van de voorzitter was dat schadelijk voor de directeur: *'En ik zat er als een hangbrug tussen. Niet meer om door heen te komen.'*

School 2

Algemeen

De school is opgericht op 1 april 1954. Tot 1 januari 2016 is de school een éénpitter. Daarna fuseert de school en maakt ze deel uit van de VCPOZ. De directeur van deze school maakt nu deel uit van het Bovenschools Management Team (BMT) en fungeert onder een College van Bestuur. De school is een dorpsschool met ongeveer 175 leerlingen. In de periode waar het interview op gericht is, was er geen vast omlijnd management statuut of strategisch beleidskader. Deze beide documenten zijn in 2010 ontwikkeld en vastgesteld.

Discretionaire ruimte

De directeur is in 1988 directeur geworden van de school waar hij al werkte. Deze functie heeft hij bekleed tot 2009. Hij geeft aan dat hij in het begin van zijn functie als directeur een grote mate van vrijheid ten opzichte van het uitvoeren en beleid maken had. Hij stelde de agenda samen, verzamelde bespreekpunten en vanuit het bestuur kwam weinig input. Later kwamen er meer beperkingen, waarbij het bestuur kritischer werd op het functioneren van de directeur. De directeur verwijt het bestuur onvoldoende inlevingsvermogen. Hij zou eigenlijk meer ambulante tijd gehad moeten hebben. Mogelijk had hij daarin ook wat duidelijker mogen zijn richting zijn bestuur, geeft hij toe, maar volgens het bestuur was daar structureel onvoldoende geld voor. Later bleek dat het geld er wel was. Deze directeur had dus onvoldoende inzicht in de geldstromen binnen de school. Ook de voorzitter geeft aan dat er in het begin een ruime mate van vrijheid was. Doordat het bestuur gebrek aan expertise had, werd er veel vertrouwen en autonomie aan de directeur gegeven. Er waren wel wat documenten, maar die werkten in de praktijk niet: *'De directie was als eerste aan zet.'* Pas na een kritisch inspectierapport nam ook het bestuur een kritische houding aan en ging men onderzoeken wat er in het verleden allemaal was vastgelegd. Het bestuur kwam er toen achter dat ze onvoldoende handvaten had om haar werk goed te doen en huurde expertise in om het eigen bestuurlijk functioneren onder de loep te nemen. Hierdoor nam het bestuur een meer controlerende houding aan. Door de externe begeleiding zei men: *'Hé, er moet wel meer uit de kant van het bestuur gestuurd worden dan dat uit de kant van de directie komt.'*

Vertrouwen

Tijdens een directiekring hoorde de directeur dat er collega's waren die 0,2 wtf bij hun normjaartaak kregen in verband met toegenomen werkdruk en verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld op het gebied van financiën met de invoering van de lumpsum. De directeur voegde zelf ook 0,2 toe aan zijn werktijdfactor, zonder dit met het bestuur te overleggen. Ook laat hij een gedeelte van het salaris van een zieke collega die hij vervangt op zijn eigen rekening storten: *'Het was m'n bedoeling om dat ook door te geven aan het bestuur. Maar ik had het eigenlijk eerst moeten vragen en toen is daar wat fout gegaan. Toen kwam in januari de penningmeester op hoge benen: hoe kan dat toen en dit en dat. Toen zei ik: dat is fout gegaan. Dat is helemaal niet mijn bedoeling geweest dat ik zo'n boel geld zou krijgen. Toen heb ik het gelijk teruggestort. Het is helemaal niet mijn intentie geweest om achter de rug om van het bestuur een heleboel geld te ontvangen. Maar goed, zo gebeurde het, zo rolde het.'* Deze gebeurtenis zorgt voor afnemend vertrouwen tussen directeur en bestuur. De directeur mist openheid. Hij heeft het gevoel dat hij wel alle informatie deelt, maar zelf niet alle informatie krijgt. Ook wordt hij in een arbeidsconflict met een collega voor het blok gezet door het bestuur. Het bestuur heeft het besluit genomen om een zieke collega te ontslaan omdat het herplaatsen in een andere functie volgens het bestuur financieel niet te dragen is. De werknemer stelt een beroep in bij de Commissie van Beroep. Vijf minuten voor aanvang van de zitting besluit de voorzitter om de directeur het woord te laten voeren. Hij moet het bestuursbesluit vooral onderwijskundig onderbouwen. De directeur voldoet aan het verzoek van het bestuur en door zijn stellingname in dit proces raakt hij ook het vertrouwen van het team kwijt. Daarbij is de directeur ambtsdrager in een plaatselijke kerkelijke gemeente. Deze combinatie van rollen zorgt ervoor dat hij ook kritiek vanuit de ouders krijgt. Hij is namelijk partijdig ten opzichte van ouders uit de andere kerkelijke achterbannen. In de schoolbestuur is de grootste kerkelijke gemeente goed vertegenwoordigd. Een andere kerkelijke gemeente heeft het gevoel er niet volledig bij te horen. Daarbij komt dat er in deze kerkelijke gemeente een scheuring plaats vindt waardoor er een derde kerkelijke gemeente ontstaat: *'Daar werd het ook op gefocust, een beetje. Terwijl ik altijd heb geprobeerd om met alle geledingen aan zijn trekken te laten komen en niemand te bevoordelen of te bevoorrechten en dat krijg je wel terug. En dat heeft me echt wel zeer gedaan. Nee, ik sprak niet namens een kerkelijke gemeente. Maar ik was gewoon directeur van die school. Ik probeer iedereens belang te zoeken.'* De directeur heeft het gevoel dat er ouders zijn die andere ouders geprobeerd hebben op te stoken om actie te ondernemen tegen hem: *'De laatste jaren waren echt zwaar. Je miste een stukje vertrouwen.'* Het bestuurslid geeft aan dat het bestuur wel het idee had dat er bepaalde informatie werd achtergehouden. Hij steekt, als bestuurder, wel 'de hand in eigen boezem'. Was het bestuur van voldoende kwaliteit? Het bestuur heeft te weinig goede vragen gesteld: *'Je moet voorstellen dat je ontzettend veel vertrouwen in een directeur hebt gehad en dan komt er zo'n kantelpunt: dat is wel een proces dat je niet zomaar in één slag omzet.'* Ook miste het bestuur de expertise om in deze crisissituatie goed te kunnen handelen. Het bestuur kreeg wel vage vermoedens: *'Kijk, laat ik voorop stellen dat er altijd wel, ja goed, af en toe wel wat gevoelens waren waarvan je zegt: he, dat hoort misschien niet helemaal.'* Wanneer daar naar gevraagd werd, kreeg hij bestuur het gevoel *'dat het ergens bleef*

hangen'. Met deze signalen wist men niet goed raad. De vertrouwensbreuk tussen het bestuur en de directeur heeft het bestuurslid veel gedaan: 'Dat doet wat met je als persoon. En dat heeft mij zelf wel geraakt.'

Afhankelijkheid

De directeur wijst ook op de ongezonde verhouding in de samenwerking tussen hem en het bestuur. Toen hij begon was hij jong; het bestuur bestond uit veelal oudere mannen: *'Dan had je nog niet direct van dat je daar zo strak tegen in durfde gaan. Terwijl ik eigenlijk dacht: daar klopt iets niet.'* Het bestuur dreef op de expertise van de directeur en wilde zich niet professionaliseren. Over cursussen werd wat lacherig gedaan. Dat was niet nodig. De directeur houdt de zaak wel draaiend, daar hoeft het bestuur niet actief in mee te denken. Ook het bestuurslid erkent de ongelijkheid in de samenwerking. Het bestuur was afhankelijk van de input van de directeur, steunde op zijn expertise en ervaaarde een achterstand op bestuurlijke ervaring en onderwijskundige professionaliteit.

Leiderschap

De directeur reflecteert ook op zijn eigen leiderschapsontwikkeling. De onderwijsvernieuwingen legden een bepaalde druk op zijn leiderschap. Achteraf gezien had hij zich veel eerder moeten focussen op verdere professionalisering. De directeur zat echter voor zichzelf in een dilemma, waarin het geen keuze kon maken. Als meester wilde hij graag les blijven geven in groep 8 en daarnaast wilde hij zijn directietaak zo goed mogelijk vervullen. Achteraf kwam hij er ook achter dat er scheefgroei was met betrekking tot de teamcultuur. Collega's durfden zich niet uit te spreken richting hun leidinggevende: *'Terwijl ik eigenlijk dacht: kom ik zo over of waarom zeg je dat niet eerder?'* De directeur voelde zich gemangeld en wist geen weg met de conflicterende belangen: opdrachten vanuit het bestuur wilde hij zo getrouw mogelijk uitvoeren en wat men aandroeg wilde hij zich voor inzetten. Daarnaast wilde hij problemen in groep 8 zelf oplossen. Dan volgt er een opstapeling van problemen. Om hemzelf wat meer directietijd te geven wordt een nieuwe leerkracht benoemd. De kwaliteiten van deze leerkracht laten te wensen over: *'Dat heb ik natuurlijk ook niet goed gedaan.'* Daarbij kwam het financiële aspect waarbij hij, zonder medeweten van het bestuur, zijn eigen werktijdfactor ophoogde. Tegelijkertijd een kritisch inspectierapport, waarin blijkt dat een gedeelte van de achterban geen vertrouwen in de school heeft. En tot slot verschillende kerkelijke denominaties, waarvan een gedeelte zich niet serieus genomen voelt: *'Ik denk dat dat niet altijd zo werd geaccepteerd, dat je eigenlijk daar als leider moest optreden, die geen partij koos, maar uiteindelijk de zaak leidde, maar dat ik daar misschien nog stilliger in zou moeten zijn. Dat durf ik ook niet te zeggen. Ik heb altijd het gevoel gehad dat ik geprobeerd heb zo getrouw mogelijk mijn werk te doen en ook om zo min mogelijk bepaalde groepen voor mijn karretje te laten spannen. Maar dat werd wel in mijn schoenen geschoven. Dat heeft ook zeer gedaan.'* Ook de bestuurders heeft zijn twijfels over de manier van leidinggeven van de directeur. Er was een top-down aansturing: *'Als ik later zag hoe de leider met het team omging, hoe de leider ook met het bestuur omging, dan was dat niet leiderschap wat je zou moeten verwachten van een directeur.'*

Samenwerking

Als positief punt in de samenwerking tussen directie en bestuur noemt de directeur, ongeacht de kwaliteiten van de bestuurders, hun betrokkenheid. Deze was groot. Tot het arbeidsconflict met de werknemer kwalificeert de directeur het samenwerkingsproces als goed. Hij kreeg veel ruimte. Als hij binnen de kaders van de identiteit bleef werden zijn voorstellen nagenoeg altijd aangenomen. Achteraf gezien had hij zich tijdens het arbeidsconflict niet voor het karretje van het bestuur moeten laten spannen: *'Ik had natuurlijk moeten zeggen: dat doe ik niet, maar goed: voor de lieve vrede heb ik dat toen verdedigd, terwijl ik er achteraf inhoudelijk toch niet helemaal achter stond, maar dat kreeg ik later wel terug. Dat zijn moeilijke dingen.'* Doordat het team de directeur aanspreekt op zijn rol tijdens het arbeidsconflict komt het samenwerkingsproces binnen het team ook onder spanning te staan. De bestuurder vat zijn perceptie als volgt samen: *'En goed, dat hebben we hem ook de kans voor gegeven. En dat is dus in dit geval faliekant mislukt. Het liep op allerlei kanten: onderwijs technisch, financieel, liep het eigenlijk overal spaak. Dan denk ik toch dat het woord vertrouwen en integriteit, dat dat de boventoon voert.'*

School 3

Algemeen

Er zitten ongeveer 285 kinderen op deze school en er wordt een lichte groei verwacht. De school heeft een gesloten toelatingsbeleid. Ouders moeten schriftelijk verklaren in te stemmen met de grondslag en de doelstellingen van de school.

De directeur van de school is belast met de uitvoer van het door het bestuur vastgestelde beleid. Het bestuur houdt zich bezig met het bepalen van de hoofdlijnen van beleid. De directeur is belast met de beleidsvoorbereiding, de beleidsuitvoering en de dagelijkse leiding van de school. Het bestuur stelt rand voorwaardelijke kaders die op hoofdlijnen en negatief geformuleerd zijn. Het bepalen van beleid geschiedt in nauwe samenwerking met de directeur. Samen met de coördinator onder- en bovenbouw vormt hij een smal managementteam. De school is een zogenaamde éénpitter.

Discretionaire ruimte

Documenten die sturend zijn binnen de school zijn de statuten, het bestuursbeleidsplan, het strategisch beleidskader en het management statuut. In deze documenten staan in hoofdlijnen een aantal piketpaaltjes beschreven. Tussen deze documenten beweegt zich de directeur, die al sinds 1986 als directeur aan de school verbonden is. Op dit moment ervaart de directeur de mate van vrijheid als hoog en kan hij geen beperkingen bedenken. Hij kan heel veel zelfstandig doen en krijgt veel ruimte: *'Dat heb ik wel eens in eerder jaren minder gevoeld. Dan had ik een wat dominanter bestuur. Die mij soms inderdaad wel eens een beetje in wilden perken of op mijn stoel gingen zitten. Dat is momenteel niet het geval.'* Daarbij vindt hij openheid en betrokkenheid van het bestuur ten opzichte van zijn plannen heel belangrijk. In principe komt alles in de management rapportage te staan. Ook de voorzitter geeft aan dat de structuren en verhoudingen tussen bestuur en directie op zich helder zijn. Het maken van beleid (en dan het beleid op hoofdlijnen) ligt echt bij het bestuur.

Het uitvoeren van het beleid is bijna allemaal gemandateerd aan de directeur. Dat eist een reële houding. Ook het maken van beleid wordt heel vaak voorbereid vanuit de school, komt vanuit de directeur op de bestuurstafel, wordt dan besproken of vastgesteld en gaat dan weer terug richting directeur. Het is duidelijk welke verantwoordelijkheden horen bij het bestuur en welke verantwoordelijkheden horen bij de directeur. Binnen het management statuut is het zijn vrijheid om bepaalde zaken op zijn manier uitvoeren. En die vrijheid blijft ook helemaal bij de directeur liggen, waarbij het door het bestuur als erg plezierig wordt ervaren dat gevoelige dingen op tijd teruggekoppeld worden. Doordat het bestuur werkt met een ervaren directeur merken ze dat hij daar op een goede manier mee omgaat. De voorzitter signaleert echter wel een verschuiving. Mogelijk waren twintig jaar geleden de kaders helderder dan nu. De acteervrijheid van de directeur wordt namelijk groter. Dus automatisch wordt de vrijheid van de directeur groter, omdat de directeur de professional is. Er komen teveel verantwoordelijkheden bij een bestuur te liggen om als vrijwilligers deze verantwoordelijkheden goed op te kunnen pakken. Daardoor wordt het bestuur gedwongen om meer verantwoordelijkheden bij de professionele directeur weg te leggen.

Vertrouwen

De directeur geeft aan dat hij een grote mate van vertrouwen ervaart. En dat is cruciaal om goed te kunnen functioneren. Om aan dat vertrouwen te werken zorgt de directeur voor goede documentatie van en goede argumentatie bij zijn voorgestelde beleidsplannen. Over deze beleidsplannen kan dan in het bestuur besproken worden. Eerlijkheid staat bij de directeur hoog in het vaandel: *'Als je het ziet vanuit onze identiteit, dan zijn we het dubbel verplicht dat we ook eerlijk en integer met de zaken omgaan. Daar moet ik zelf wel een beetje de vinger aan de pols houden: Jongens, we hebben dingen afgesproken, dan moeten we ze ook uitvoeren en er niet een bestuursvergadering over heen laten gaan. Ik ben zelf zo dat ik soms sommige bestuursleden daarop attendeer.'* De directeur stimuleert het bestuur een kritische houding aan te nemen en kritische vragen te laten stellen. Het bestuur mag de directeur ook controleren: *'Ik zeg ook wel eens: jongens, vertrouwen is goed, maar controle is beter.'* Bestuur en directie informeren elkaar volledig: *'Er zullen ook eigenlijk geen beslissingen of dingen gedaan worden waar ik niet van af weet. Dat is wederzijds.'* In een bestuursvergadering staat de directeur altijd als een blok voor zijn team: *'En dan zeg ik: jongens, je moet ze vertrouwen geven. Vertrouwen is ontzettend goed.'* Vertrouwen en controle sluiten elkaar niet uit, maar de directeur komt hoogst zelden een situatie tegen waarin hij het niet vertrouwd. Hij voelt dat hij binnen de school vertrouwen heeft. Ook de voorzitter geeft aan dat de directeur en het bestuur eerlijk met elkaar om, op een open en integere manier. Daarbij is het goed om te merken dat, wanneer bestuur en directie niet op één lijn zitten, daar open over gesproken kan worden: *'Anders zou ik het idee hebben dat hij iets waar hij anders over denkt niet tegen mij zegt. Dus het idee dat je dat af en toe hebt is voor mij een signaal: OK, volgens mij gaan we eerlijk met elkaar om. We zijn het niet altijd 100% met elkaar eens, maar dat mag.'* Als er punten zijn die het vertrouwen kunnen schaden moet daar direct op geacteerd worden, volgens de voorzitter door met elkaar in gesprek te gaan.

Afhankelijkheid

Bestuur en directie zijn wederzijds afhankelijk van elkaar. De directeur geeft aan dat het bestuur door zijn lange ervaring op hem steunt. Het bestuur is op dit moment jong en onervaren. Er bestaat dus geen gelijkwaardigheid. Die afhankelijk is wel wat uit evenwicht: *'Ja, zie je ook hier weer het spanningsveld tussen een amateuristisch bestuur en die het soms heel eenvoudig aan de tijd ontbreekt om alles te lezen en bij te houden.'* De directeur denkt dat het bestuur hem meer nodig heeft dan andersom: *'Aan mij is het dan wel om daar geen misbruik van te maken.'* De directeur geeft aan dat hij wel recht wil doen aan zijn bestuur. Hij ziet hen altijd als het bevoegd gezag. Ook de voorzitter herkent dit spanningsveld. Wanneer het onderwijskundige zaken betreft is het bestuur, volgens de voorzitter, bijna altijd volgend op wat de directeur adviseert. Toch kunnen ze elkaar ook in evenwicht houden. De directeur staat meer in de praktijk, het bestuur staat verder weg. Dan kan verschillende beelden geven. Daarom is het voor een directeur soms goed om te horen hoe ouders over bepaalde zaken denken en is het voor een bestuur goed als een directeur de open opent en zegt: *'Ok, vanuit de ouders gezien kun je er wel zo over denken, maar in de dagelijkse praktijk op school....'* Maar per slot van rekening is het bestuur heel afhankelijk van de directeur: *'Ik denk wel eens dat een directeur wel eens denkt: zonder een bestuur zou ik ook best wel kunnen...'* Daar wordt mijn vertrouwen in de directeur niet minder van: *'Op het moment dat je van elkaar afhankelijk bent dan wordt je gedwongen dingen samen te doen.'*

Leiderschap

De directeur geeft aan dat hij geen dominante leider is. Hij staat open voor goede initiatieven en houdt niet zo veel van regeltjes. Hij geeft veel ruimte. De keerzijde daarvan ervaart hij soms ook. Doordat het team veel ruimte krijgt heeft hij er wel eens een beetje last van dat hij moet proberen sommige zaken weer binnen bepaalde kaders te krijgen. Een belangrijk uitgangspunt van de directeur is: *'Ik doe wat ik beloof.'* Dat geldt zelfs voor de kleinste dingen. Ook vindt hij het belangrijk om altijd goed te communiceren, te beargumenteren en mensen mee te nemen in het denkproces: *'Ik zeg eigenlijk altijd: mensen, wij zijn een team. Wij zijn geen bestuur en directeur, maar wij zijn een team. Wij zorgen als team voor het welbevinden van onze kinderen en collega's. Daar zijn we voor.'* De voorzitter vindt het belangrijk dat de directeur zijn zaakjes goed regelt. Dat zorgt voor vertrouwen bij het bestuur. Voor het bestuur is het belangrijk dat organisationele processen binnen de school goed verlopen. Een goede directeur zorgt voor succesvolle samenwerking tussen alle actoren die bij de school betrokken zijn. Een directeur moet enerzijds een stuk vrijheid geven aan zijn team, maar anderzijds ook de kaders helder stellen. Ook moet een directeur toekomstgericht zijn, een leider moet zorgen voor rust in de organisatie. Hij moet aanvoelen wat er voor het bestuur belangrijk en relevant is en het bestuur moet er op kunnen vertrouwen dat hij informatie deelt. Vooral dat laatste geeft een bestuur rust: *'Het is voor mij rustgevend als ik weet: ja, het loopt allemaal op school en als er wat is dan weet ik dat ik gebeld wordt.'*

Samenwerking

De directeur staat volledig achter de gekozen samenwerkingsstructuur. Hij heeft het bestuur dat ook expliciet geadviseerd: *'Ik blijf schooldirecteur en jullie zijn het bevoegd gezag. Wij werken nog met een DB en RvT in één bestuur.'* De directeur ziet veel gevaren in het Raad van Toezichtmodel. Wanneer een directeur veel ervaring heeft kan hij helemaal zijn eigen koers gaan varen als hij bestuurder wordt. Het maken en uitvoeren van beleid ligt dan bij één persoon of gremium: *'Ik zie daar zo verschrikkelijk veel fout in gaan en dat verontrust mij.'* De directeur vindt het belangrijk om samen met het bestuur op te trekken. Als hij plannen heeft deelt hij die steeds met zijn bestuur en laat hen meedenken. Bij elk stapje krijgt hij de toestemming om door te gaan. Hij heeft het gevoel dat het bestuur goed weet waar hij mee bezig is en dat is belangrijk voor zijn functioneren, maar ook voor het functioneren van het bestuur. Als het bestuur niet de juiste informatie heeft kunnen ze niet goed besturen. Door deze werkwijze creëert de directeur draagvlak voor zijn ideeën, maar zorgt hij ook voor een open samenwerkingssfeer. Men is open, kan alles tegen elkaar zeggen en andere meningen of ideeën worden gerespecteerd. Vanuit zijn ervaring geeft de directeur aan dat het belangrijk is om deze houding ook gezamenlijk te dragen. Hij heeft ook wel eens samengewerkt met een dominante voorzitter. De samenwerkingsverhoudingen zijn dan gelijk heel anders. De directeur moest dan wel eens zijn eigen rol bewaken: *'Dan moest ik ook wel eens zeggen: ga nu eens van mijn stoel af want daar zit je nu op. Dat moet je niet doen. Dat kan wel tot spanning leiden.'* De voorzitter geeft aan dat de directeur in de praktijk vooral de taken van een directeur-bestuurder uitvoert en het bestuur meer een toezichthoudende rol heeft. Voor het bestuur is vooral de bespreking van de management rapportage een cruciaal moment. Die wordt uitbereid besproken en dan verwacht het bestuur ook van de directeur dat hij hen informeert over het schoolleven en bijvoorbeeld bijzonderheden over het personeel met hen deelt: *'En dat is niet direct altijd je verantwoordelijkheid als bestuur. Maar wel je betrokkenheid. Er spelen dingen op school waar je als bestuur geen benul van hebt'*. Een directeur heeft een eenzame positie, volgens de voorzitter. Uiteraard heeft hij contact met zijn team, maar met hen kun je niet alles delen. Daarom is het belangrijk dat de directeur met zijn bestuur wel alles delen kan. De voorzitter vat samen: *'De samenwerking vind ik gewoon goed.'*

School 4

Algemeen

De directeur is vanaf 1986 directeur van de school waar hij nog steeds met veel plezier werkt. Deze school is een dorpsschool van ongeveer 175 leerlingen, die op 31 oktober 1913 de deuren heeft geopend. De directeur is verantwoordelijk voor de uitvoering van het door het bestuur vastgestelde beleid.

Discretionaire ruimte

Binnen de school functioneert het managementstatuut op een goede manier. Bijna alle taken zijn aan de directeur gemandateerd. Uitzonderingen daarop zijn identiteitszaken en het benoemen van personeel. Tijdens een wervings- en selectieprocedure heeft de directeur wel een sterke adviseursstem. Het bestuur houdt toezicht op de hoofdlijnen, al blijkt dat in

de praktijk lastig te zijn. Zo is het bestuur volgens de directeur erg gefocust op de identiteit. Als het over identiteitsonderwerpen gaat kan het bestuur zich met hele kleine dingen gaan bemoeien, die volgens de directeur op zijn bordje zouden moeten liggen. En van die kleine dingen kunnen hoofdzaken worden gemaakt, waar soms de identiteit bij gesleept wordt. Zo heeft hij het vrij recente voorbeeld van poging om een continuooster in te voeren, een onderwerp wat volgens de directeur weinig met identiteit te maken heeft. Hoewel het bestuur intern verdeeld was over dit onderwerp, zijn de plannen van de directeur om identiteitsredenen toch geblokkeerd. Op onderwijskundig gebied heeft de directeur een hele grote mate van vrijheid. Deze vrijheid geeft hij zijn teamleden ook. De voorzitter vindt dat het bestuur de directeur heel veel vrijheid geeft en hij heeft niet het idee dat het bestuur de directeur beperkingen oplegt. Hij is daadwerkelijk een gemandateerd bestuurder. Op het punt van de identiteit kijkt het bestuur mee, maar men grijpt, volgens de voorzitter, niet in: *'We laten de directeur zijn werk doen.'* Maar zeker onderwijskundige zaken worden volledig bij de directeur neergelegd: *'Kijk, in principe wil ik eigenlijk dat hij heel autonoom is. Dat is het mooiste. Wij zijn toezichthouders, dus dan kan hij in feite die kar trekken en wij moeten kijken of de school financieel gezond is, of dat er voldoende resultaten behaald worden en of dat het identiteitsaspect voldoende naar voren komt. Dat is onze belangrijkste taak en voor de rest mag hij gewoon doen wat hij wil.'*

Vertrouwen

De directeur geeft aan dat hij denkt dat het bestuur in de loop van de tijd meer vertrouwen in hem gekregen heeft. Dat komt omdat de directeur doet wat hij beloofd. Als hij in de management rapportage de voortgang van zijn plannen bespreekt, dan kan hij bijna altijd zeggen dat hij datgene wat beloofd is voor 100% uitvoert. Al heeft het vertrouwen in het verleden ook wel eens onder druk gestaan. De directeur heeft een casus waarin er spanningen waren met betrekking tot een collega. Deze spanningen ontstonden vooral omdat er niet eerlijk gecommuniceerd is gecommuniceerd en dan gaan situaties hun eigen leven leiden. Op het gebied van de identiteit signaleert de directeur wel een trend. Er zijn bestuursleden die zeggen: *'Vertrouw het nu aan de directie toe en als het een keer misgaat dan spreken we hem aan.'* Anderen durven dat niet en zeggen: *'Nee, het moet van tevoren ingezien worden.'* En dat is nooit zo geweest, maar komt waarschijnlijk door een wisseling van bestuursleden. En mogelijk ook doordat mensen met een bijzondere positie in de dorpsgemeenschap, bijvoorbeeld een kerkenraadslid, een bepaald gewicht in de schaal leggen: *'Ik zeg wel eens: het lijkt wel op de paus die ex-cathedra spreekt....'* Wanneer de directeur op het identiteitsgebied aangesproken wordt, vindt hij dat best lastig, ook omdat dat iets persoonlijks is: *'Ja, ik heb best wel eens op die botsmomenten getwijfeld: vertrouw je me nu nog? Maar als je dan toch aan de slag gaat op andere gebieden, dan merk je dat het vertrouwen er eigenlijk nog wel is. Zo hou je het 31 jaar, met de hulp van de Heere, vol. En met plezier.'* De voorzitter ervaart het vertrouwen in de directeur als *'bijna grenzeloos'*. Het bestuur heeft vertrouwen in de directeur en hij denkt dat dat andersom ook zo is. Op dit moment heerst er binnen de school een hele open sfeer waarin echt gezegd kan worden wat er leeft en waarin iedereen zijn zegje durft te doen. Dat is in het verleden ook wel eens anders geweest, maar op dit moment is er een stukje vertrouwen naar elkaar toe. Wanneer er een keer iets gezegd moet worden dan is dat in principe nooit bedoeld om iemand te

schaden. Vertrouwen is een basisbegrip binnen een samenwerkingsproces: *‘Vertrouwen naar je directeur en ook naar je team, niet te vergeten, want die doen het tenslotte natuurlijk ook.’*

Afhankelijkheid

De directeur vindt het belangrijk om de dingen samen met zijn bestuur te doen: *‘We hebben elkaar gewoon nodig’*. De bestuurders staan ook voor de school en de directeur klaar als er een beroep op hen gedaan wordt. Wel vraagt hij zich af of de informatie die hij geeft altijd landt of begrepen wordt: *‘In een zekere zin moet je je bestuur ook opvoeden en meenemen.’* En dat terwijl het bestuur, volgens de directeur, wat de informatievoorziening betreft totaal afhankelijk is van hem. Het besturen van de school kunnen ze niet buiten hem om doen. De directeur kan echter ook niet zonder het bestuur. In moeilijke situaties verwacht hij hun steun. En die steun ervaart hij ook zeker. Ondanks de kritiek die de directeur soms krijgt vindt hij dat hij wel samen verder kan met zijn bestuur. Hij geeft aan dat hij voor 95% heel goed door één deur kan met zijn bestuur. Er passeren onderwerpen die de samenwerking onder druk zetten en een enorme impact hebben: *‘Ik heb ook een paar dagen gehad dat ik helemaal los van de school was. Ze zoeken het maar uit. Ik geloof dat ik m’n tijd gehad heb en zulk soort dingen. Maar dan zie je de kinderen en de collega’s en daar doe je het gewoon voor. Het hindert me nu niet meer.’* Het team is erg zelfstandig. Als de directeur er niet is, draait alles gewoon door. Het team heeft hem echter wel nodig, bijvoorbeeld op het gebied van de financiën. Samengevat: *‘Je moet niet buiten om elkaar werken, je kunt niet zonder elkaar. Ik denk dat dat er best in sterkte mate is, al ben je het niet altijd bewust. Omdat je voelt: we hebben elkaar nodig en als we dat herkennen en samen op andere gebieden er toch samen tegen aan gaan en weer succes boeken, dan gaat het goed.’* Ook de voorzitter herkent dit. In principe vaart het bestuur op de expertise van de directeur. Het bestuur zou nog wel wat meer op afstand mogen staan. De verhoudingen worden dat wat zakelijker, maar dat kan ook goed functioneren, volgens de voorzitter.

Leiderschap

De directeur betreft zijn team bij het vormgeven van het onderwijsbeleid. Hij bespreekt ideeën in zijn management team. Dat management team heeft hij nog niet zo lang geleden ingevoerd, naar volle tevredenheid. Daarmee heeft de directeur een enorme draai gemaakt. Waar hij eerst vooral zelf aan het sturen was en beleidswijzigingen van boven af gedropt werden, is hij nu vooral bezig om beleidswijzigingen vooraf te delen met zijn team. Hierdoor ervaart de directeur een enorme groei in het vertrouwen van het team richting hem als leider. Al gaan de processen wel veel langzamer: *‘Hé, verroest, vroeger deed ik het drie keer vlugger, nu heb ik veel meer overleg, nu heb ik veel meer draagvlak.’* De directeur heeft een reflectieve houding en zoekt naar manieren om zijn handelen te laten aansluiten bij de behoefte van het huidige team. Ook geeft de directeur het team echt de ruimte, zal ideeën niet snel blokkeren, maar heeft juist een stimulerende rol om ook de jonge garde hun mening te laten geven: *‘Die kijkt daar toch soms wat anders tegenaan dan ik.’* Collega’s mogen fouten maken. Daar moet dan het gesprek over aangegaan worden. Ideeën die het team niet ziet zitten worden niet geïmplementeerd. Verder staat de directeur als een blok voor zijn team. Komen ze aan het team, dan komen ze aan hem. Het afketsen van een

beleidswijziging door het bestuur vanuit het team wordt daardoor een enorme tegenvaller: *'Ik wordt daar niet beter van, maar wel het personeel. Ik was echt woest.'* Mogelijk komt dat omdat de directeur buiten het primaire proces staat. Hij vindt het belangrijk om zich daar bewust van te zijn. Over twee jaar hoopt de directeur afscheid te nemen en daar is hij naar toe aan het werken. De voorzitter is tevreden over de manier waarop de directeur aan zijn leiderschap invulling geeft. De directeur spart vaak even met de voorzitter, hoewel hij primair verantwoordelijk is voor het maken en uitvoeren van beleid. Verder is de directeur heel uitgebreid in de management rapportage. Zo uitgebreid dat het bestuur wel eens aangeeft dat het zo van hen niet hoeft. Maar de directeur voelt zich daar prima bij en dan is het voor het bestuur ook goed. De directeur is al jaren het gezicht van de school. Zijn verdiensten worden ontzettend gewaardeerd, waarbij hij zijn leiderschap op zijn eigen manier vormgeeft. Hij is heel creatief in het binnen halen van extra middelen, hij heeft veel geduld, hij is soepel, blijft correct en is zelden echt kwaad. Ook met spanningen kan hij goed omgaan: *'Dan gaat hij toch een beetje draaien en dan draait hij eigenlijk zo dat hij de spanning er een beetje uitknijpt. Alleen als het een beetje zeer doet bij hem, dan kun je dat merken. Dat wordt hij een beetje harder. Dat is soms ook wel goed, dat mag, dat is prima.'* De directeur heeft een professionele houding. Hij zal een bestuursstandpunt, waar hij het zelf niet mee eens is, nooit vervelend neerzetten bij het team.

Samenwerkingsproces

Voor het samenwerkingsproces is het belangrijk om de rollen helder te bewaken. De school maakt deel uit van een orthodoxe gemeenschap en heeft een sterke binding met de lokale kerk. Wanneer er spanningen in de kerk zijn, dan lijkt het wel of de kerkenraad de identiteit van de school extra goed wil bewaken: *'En ik wil niet dat de kerkenraad op de stoel van het bestuur gaat zitten en het bestuur op mijn stoel.'* Een deel van het schoolbestuur maakt ook deel uit van de kerkenraad. Deze dubbele rol kan er voor zorgen dat bestuursleden het kerkenraadsbeleid willen verdedigen binnen het bestuur. Gezaghebbende personen binnen de dorpsgemeenschap oefenen impliciet ook druk uit: *'Soms heb ik het idee dat schoonmoeder er achter zit. Dat is een invloedrijke vrouw in de kerk met een hele sterke eigen mening en soms merk ik ook dat ze haar wel eens om raad vragen. En dan is het natuurlijk best moeilijk als er een oma is die ergens invloed op uitoefent. Daar heb ik best moeite mee. Maar dat kan ik niet wegpoetsen.'* Verder typeert de directeur het samenwerkingsproces als goed. Er is wel een deukje ingekomen: *'Ik kan met dat deukje omgaan. Ik stap er gewoon overheen. Na twee/drie weken, dan laat ik het gewoon achter me. Dan denk ik: ik heb het nu naast me neer gelegd. Ik begin er ook niet over. Maar ik merk wel: de deuk zit er ergens nog. Maar er zijn zoveel andere dingen die wel goed gaan.'* Ook de voorzitter typeert het samenwerkingsproces als goed. Hij benadrukt het belang om de dingen samen te doen. Ook hij signaleert dat besprekingen van identiteitszaken gevoeliger liggen. Binnen het bestuur heeft hij met verschillende mensen te maken: *'Ja, de één is wat ruimer in zijn gemoed als de ander en dat moet je proberen als club toch een beetje te stroomlijnen. We proberen daar als bestuur een gemiddelde in te zoeken, maar dan kan best wel eens een discussie opleveren.'* De voorzitter bewaakt de rolzuiverheid van zijn medebestuursleden. Iedereen heeft zijn eigen taak en men moet niet op de stoel van de ander gaan zitten. Verschillende belangen moeten niet te intens verstrengeld worden.

Daardoor kan de juiste rol niet meer worden genomen. Ook waakt hij ervoor dat de besprekingen op hoofdlijnen gevoerd worden. Tot slot: *'We kunnen heel goed met elkaar door de deur omdat we ook heel verschillend zijn, denk ik. En daarom hebben we elkaar ook nodig.'*

School 5

Algemeen

De school staat in de stad en heeft ongeveer 220 leerlingen. Sinds de school gefuseerd is wordt de functie van de directeur omschreven als degene die het door de Raad van Bestuur vastgestelde beleid uitvoert.

Discretionaire ruimte

De directeur verdeelt de periode dat hij directeur was in drie periodes. In 2003 is hij directeur geworden. In 2013 is hij gestopt. De eerste periode was gewoon de oude situatie van bestuur-directie. Het bestuur bestond uit negen mannen en zette beleidsplannen op. De directeur: *'Ik was gewoon de regelaar.'* De directeur had weinig beleidsvrijheid, maar dat vond hij prima en dat knelde totaal niet. Het bestuur was zeer professioneel en hield wel voldoende afstand. In de tweede periode wilde het bestuur invulling geven aan de principes van good governance. Er werd gekozen voor het opsplitsen van het bestuur in een dagelijks bestuur en een raad van toezicht. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden vastgelegd in een management statuut. De directeur krijgt de integrale leiding over de school. Het bestuur stelt een aantal kaders op hoofdlijnen vast. Deze worden geformuleerd in verschillende 'niet-uitspraken'. Het bestuur blijft eindverantwoordelijk voor de school en kan bijsturen door middel van het aanpassen van de beleidsafspraken. Deze tweede periode heeft de directeur als knellend ervaren. De school kreeg in deze periode het predicaat 'zwak' van de inspectie. Er vond een wisseling van bestuursleden plaats en dat is mogelijk ook een verklaring. Het eerste bestuur was een bestuur dat volop waardering en vertrouwen uitsprak richting de directeur. Het tweede bestuur had een andere insteek. De directeur vond dat dit bestuur sterk de neiging had om zich te bemoeien met van alles en nog wat, mogelijk ook door het plan van aanpak wat moest worden geschreven om het predicaat 'goed' te ontvangen. In deze periode had de directeur geen mandaat om dingen zelf te doen: *'Het bestuur heeft nooit de knoop doorgehakt om echt de dingen te mandateren en dat vind ik nog steeds best hinderlijk. Dat knelt. Het was niet zo dat ze hele dagen bij mij op kantoor zaten om mee te kijken hoe het hier ging. Maar op cruciale punten, dan werd dat wel zo gevoeld.'* Het kon in die periode ook voorkomen dat het bestuur een koers koos die afweek van het voorstel van de directeur. In de beleving van de secretaris had de directeur de vrijheid om op onderwijskundig gebied te doen wat hij nodig achtte. Volgens de secretaris zag het bestuur de schoolleider als de vakman met de kennis van school en de inhoud van het onderwijs: *'Ik kan me geen zaken herinneren dat we erg dwars gelegen hebben.'* Het strategisch beleidsdocument was een document wat niet erg leefde. De secretaris heeft er in ieder geval nooit echt in gekeken. Op het gebied van de identiteit waren de dingen wel redelijk strak geregeld. Over identiteitsgevoelige zaken kon het bestuur zelfstandig iets vinden, maar bijvoorbeeld het formatieplan of de methodekeuzes werden volledig bij het

team gelaten.

Vertrouwen

De directeur heeft in de eerste periode zeker het vertrouwen van het bestuur ervaren. Er waren bestuursleden die positief dominerend waren en die altijd hartelijk bij de school betrokken waren. Nadat deze mannen uit het bestuur vertrokken waren leek het wel alsof de leiderschapspositie binnen het bestuur vacant geworden was. De derde periode breekt voor de directeur aan nadat hij terugkomt van een ziekteperiode. Alles leek door een interimmer keurig op orde te zijn gebracht. Er was een strategisch beleidskader uitgewerkt. De directeur heeft echter een rottig sollicitatiegesprek: *'Het bestuur wilde helder hebben of ik in staat was om mijn werk te doen, maar dat heb ik als heel onplezierig ervaren want het was een heel negatief sollicitatiegesprek, tenminste, zo typeer ik het. Dus het vertrouwen was er niet.'* Terwijl de directeur vertrouwen erg belangrijk vindt en als basis voor zijn functioneren ziet. Er zijn toen in de optiek van de directeur vervelende dingen gepasseerd. Door hem gemaakte management rapportages waren vrij uitgebreid, maar die werden anders geïnterpreteerd dan de directeur bedoeld had. De directeur voert gesprekken met kritische ouders, lost het probleem naar tevredenheid van de ouders op, waarna een bestuurslid achter de rug van de directeur om de ouders ook bezoekt en een hele andere lezing van het verhaal krijgt. Terwijl de directeur wel het vertrouwen van het team heeft: *'Ik vind het zo schitterend, ik kwam terug van mijn eigen burn-out en de interimmer zei: 'Er liggen toch een paar lastige casussen.' Ik zei: 'hoe lastig?' En dan heb je al weer het vertrouwen dat je in het verleden hebt opgebouwd: één gesprek met zo'n collega en het was al weer opgelost. Kijk, hij liep een beetje tegen zijn streep aan en ik zei: 'Ga nou eens een beetje van je BAPO opnemen, dan ben je een dag in de week thuis en dan kun je een beetje bijtanken.' Hij zei: 'Is dat een idee van jou?' Ik zei: 'Dat is een idee van mij.' Hij zei: 'Dan gaan we dat doen.' En blindelings, ik legde de papieren neer en hij tekende. Ik zei: 'Dat moet je wel even lezen hè.' Hij zei: 'Heb jij het geschreven?' Ik zei: 'Ja.' 'O, dan teken ik.'"* Ook de secretaris heeft gemerkt dat de directeur zich de laatste jaren niet heel prettig heeft gevoeld *'Als een soort boeg van een schip, zeg maar dat alles op moest vangen. En verder stroomde alles er een beetje langs heen. En dat kon ik best wel een beetje begrijpen.'* De directeur heeft het fusieproces van de school gestimuleerd. Volgens de secretaris waarschijnlijk omdat hij dacht dat hij niet meer het vertrouwen van het bestuur had. En dat kwam omdat het bestuur veel vroeg en ook twijfels had bij sommige aanpakken van de directeur. Deze kritische houding vond de directeur lastig. Ook vond hij het lastig om dingen te delen die niet goed liepen. In de eerste periode vertrouwde het bestuur op de aanpak van de directeur en dacht men dat alles goed geregeld was. Totdat het inspectierapport aangaf dat er dingen niet goed geregeld waren. Dat zette het bestuur aan het nadenken: *'Doet hij het echt wel goed? Als je altijd zo gewerkt hebt en dan ga je ineens moeilijke vragen stellen. Dat is ook niet leuk.'*

Afhankelijkheid

Volgens de directeur waren de actoren in de school wederzijds afhankelijk, al was dat wel een verstoorde afhankelijkheid. Desondanks is het uiteindelijke doel is wel bereikt, maar de weg daarna toe verdient geen schoonheidsprijs. Volgens de directeur zijn de doelen behaald,

ondanks het bestuur: *'Ik zou bijna zeggen, de tegenwerking van het bestuur.'* Dat de organisatiedoelen bereikt werden kwam omdat de verhoudingen binnen het team wel goed waren en de teamleden en samen voor zijn gegaan. De secretaris geeft aan dat het bestuur het onderwijskundige beleid van de directeur heeft gevolgd. Volgens hem had de directeur daarin alle vrijheid. Bestuur en directie wisten van elkaar wat zij wilden. Ondanks de verstoorde verhoudingen werd er wel doelgericht gewerkt.

Leiderschap

De directeur geeft toe dat zijn daadkracht hem misschien ook wel een beetje in de weg heeft gezeten. In de eerste periode was er ook een positief dominante leider binnen het bestuur waar de directeur goed mee uit de voeten kon. De tweede periode werd gekenmerkt door soms eindeloze discussies die niet werden afgehecht. Een goede directeur moet volgens de schoolleider goed kunnen communiceren, goede relaties kunnen opbouwen en moet investeren in zijn personeel. Hij moet voelhorens hebben waardoor hij weet wat er leeft onder het personeel, de kinderen, de ouders. Met al die verschillende belangen moet hij wijs om kunnen gaan. De directeur gaat voor relatie, maar is op een gegeven moment ook wel de *'primus inter pares'*. Soms moeten er knopen door gehakt worden: *'Maar ik realiseer me wel dat het proces tot misschien wel eens te lang heeft geduurd. Ik zou blijven praten tot ik alle neuzen de zelfde kant op heb. Ik heb, denk ik, wel heel veel gepraat en gemasseerd, waarbij ik het compromis zoekt. Ik voel me zelf altijd erg aangesproken daar de stijl 'managen through walking around'.'* Een directeur moet zich dienstbaar opstellen. Als feedback heeft de directeur echter ook wel eens teruggekregen dat hij soms wat te hard door de bocht ging. De directeur geeft aan dat hij in zijn functioneren afhankelijk is van vertrouwen, meeleven en waardering. Wanneer iets is gelukt mag dat best worden uitgesproken. De secretaris geeft aan dat er na de komst van de interimmer een verandering is gekomen in de informatieverstrekking vanuit de directie richting het bestuur. In de voorafgaande periode was die informatieverstrekking vrij summier. Er werden zaken gedeeld, maar soms bleef het bestuur met vragen zitten. Waarschijnlijk heeft de interimmer tot ongenoegen van de directeur verschillende zaken opengebroken. De directeur was een aanwezig figuur. De secretaris vraagt zich af of teamleden tegen hem ingingen. Hij nam zijn personeel altijd in bescherming: *'En dat is in zekere zin goed, maar dat kun je niet in het oneindige blijven doen.'* Mogelijk stond de directeur veel te dicht bij het personeel en kon hij zelf geen kritische houding aannemen. Hij was eigenlijk een personeelslid die allerlei directietaken had. Hij had wel een natuurlijke gave van leiderschap. Hij kon zijn ideeën zo naar voren brengen, compleet met de nodige charme, dat daar in het algemeen wel voor gevallen werd. Toch geeft de secretaris aan dat een goede leider informatie moet delen, zodat zijn bestuur niet het gevoel krijgt dingen te missen. Wanneer dat het geval is, komt er wantrouwen om de hoek kijken.

Samenwerkingsproces

Wanneer de directeur terugdenkt aan het samenwerkingsproces dan denkt hij vooral aan zijn relatie met de bestuursleden. In het eerste bestuur was deze relatie dusdanig dat een kritische inspectierapport waarschijnlijk op een andere manier was ervaren. Volgens de directeur gaat het niet om de vorm: *'Welke vorm je ook kiest, hoe gaan de mensen*

daarbinnen met elkaar om.' Dat is voor hem belangrijk. Wanneer er een goede relatie tussen bestuur en directie is en men zich wederzijds afhankelijk weet, dan is dat een basis voor een vruchtbare samenwerking. Dan is er namelijk vertrouwen. Dat hij bestuursleden, waar hij in de school niet al te best mee samenwerkte, in de kerk belangrijke functies ziet uitoefenen, dan is dat voor de directeur een lastig gegeven. De kerk heeft zich er voor de rest niet mee bemoeid. Al met al een lastige situatie: *'En dat is intussen al wel een beetje weggezakt. Maar dan zit je in aanloop naar dit gesprek ook een beetje met je vrouw te praten en dan merk je dat er toch altijd nog wel een beetje zeer in zit.'* De secretaris geeft aan dat het kritische inspectierapport een kantelpunt in de samenwerking tussen bestuur en directie is geweest. Het bestuur werd wakker en beseftte dat de eindverantwoordelijkheid wel bij het bestuur lag. Dat maakte het bestuur kritischer. Het bestuur vergaderde vanaf dat moment ook wel eens zonder directie, iets wat daarvoor eigenlijk nooit gebeurde. Omdat het bestuur een eigenstandige verantwoordelijkheid heeft was het vreemd dat het die verantwoordelijkheid niet zelfstandig kon nemen, vonden ze zelf. Omdat het bestuur beseftte eindverantwoordelijk te zijn, werden er soms ook wel eens taken van de directeur overgenomen. Tevens omdat het bestuur vond dat de directeur teveel op de bestuurdersstoel zat. Daarvan dacht het bestuur dat dat niet mocht. Dit zorgde er wel voor dat het bestuur en de directie soms tegen over elkaar kwamen te staan. Dat was tijdens de vergadering soms fysiek te zien: de directeur en de adjunct-directeur zaten aan de ene kant van de tafel, het bestuur aan de ander kant: *'Dat hebben we ook best wel eens tegen hem gezegd: hoe kan het nu dat we zo botsen, terwijl we allebei hetzelfde voor ogen hebben? We willen allebei het goede voor de school, voor de kinderen. Maar dat botste op de een of andere manier.'* In de tijd dat de secretaris in het bestuur zat werden er verschillende veranderingen door gevoerd: de scheiding bestuur-toezicht en een besturenfusie. Daardoor was er eigenlijk geen tijd om ingezette veranderingen te implementeren, te evalueren en te verbeteren. In conflicten tussen ouders en de directie probeerde het bestuur een middenweg te vinden. De secretaris vindt niet dat het bestuur botte dingen heeft gedaan. Er werd altijd geprobeerd om tot een soort compromis te komen: *'Al werkten we wel samen maar dat kon echt wel beter. Hij was dan wel zo van: we moeten weer verder. Hij was wel resoluut. Hij ging niet af zitten wachten van: wat gaan we doen. In die zin kon er wel samen gewerkt worden.'*

School 6

Algemeen

Deze basisschool is een kleine dorpsschool van ongeveer 80 leerlingen. Volgens het management statuut is de directeur verantwoordelijk voor uitvoering van het door het bestuur vastgestelde beleid. De school omschrijft het als een klassiek bestuur met een Commissie van Toezicht. Deze commissie functioneert voor drie scholen.

Discretionaire ruimte

De directeur vindt dat zijn formele vrijheid behoorlijk groot is. Door het bestuur is een beleidsplan op hoofdlijnen vastgesteld. De tijd dat het bestuur zich bemoeide met de details is op de school echt voorbij. Het bestuur staat achter de gestelde doelen en de missie van de school. Wanneer de directeur binnen deze lijnen blijft heeft hij alle vrijheid en ervaart hij

geen beperkingen. Hoe de directeur met zijn team deze doelen bereikt is helemaal aan hem. Ook de voorzitter ervaart de discretionaire ruimte van de directeur als groot. Het bestuur houdt toezicht op hoofdlijnen, meer als een check: *'Ik denk dat de mate van vrijheid bij de directeur groter ervaren werd als dat die daadwerkelijk was. Dat was voor het bestuur geen probleem en dat was voor de directeur geen probleem, want we vertrouwden elkaar en dat vertrouwen is ook niet beschaamd geworden.'* De directeur had de volledige vrijheid om binnen zijn kaders te doen wat hij nodig achtte.

Vertrouwen

De directeur ervaart het vertrouwen van het bestuur en het team. Er wordt heel transparant geopereerd en daarbij is de schoolleider wars van achterkamertjespolitiek. Alle zaken kunnen besproken worden. Dat blijkt ook uit de afstand die het bestuur bewaakt: *'Ze zitten echt niet over je schouder mee te kijken.'* De voorzitter vindt dat vertrouwen als kenmerk van de samenwerking tussen directeur en bestuur met stip bovenaan staat. Het bestuur geeft vertrouwen en de directeur maakt het vertrouwen niet beschaamd. De directeur informeert het bestuur volledig en tijdig, bijvoorbeeld over afwijkingen in de begroting. Het bestuur weet volledig wat er binnen de school speelt. Daarbij komt dat de onderwijskundige resultaten onverdeeld goed zijn. Tijdens het laatste inspectiebezoek was de inspecteur lovend. Ook dat zorgt ervoor dat er vertrouwen is. Tot slot wijst de voorzitter op de persoon van de directeur. Door zijn persoonlijkheid straalt hij ook vertrouwen uit: hij zegt iets, hij belooft iets en hij komt het na. Ook is hij eerlijk. Wanneer er geen vertrouwen is, dan gaan er dingen fout. Dan hoeft het nog niet fout te gaan binnen het onderwijsproces, maar wel binnen relaties en in de communicatie. Ook staat de directeur achter het bestuursbeleid.

Wederzijdse afhankelijkheid

Als het gaat over wederzijdse afhankelijkheid, dan geeft de directeur aan dat hij als directeur van een kleine school in een bestuursvergadering met allemaal goedbedoelende vrijwilligers, die niet allemaal een bepaalde band of relatie met het onderwijs hebben, een behoorlijke inbreng en sturing heeft: *'Maar, weet je, voor sommige bestuursleden is onderwijs en het besturen van een school een beetje een-ver-van-hun-bed-show. Mensen die, met alle respect, bij de Sinke-groep op een rupskraan draaien en van 's morgens vijf tot 's avonds zeven in de regel weg zijn, die hebben er geen sjoechem van...die weten soms niet eens hoe de juf van groep 5/6 heet, bijvoorbeeld. Mensen die uit het onderwijs komen zijn goed voor het evenwicht.'* De directeur vraagt zich af of bestuurders die eigenlijk niet zo heel veel raakvlakken hebben met het onderwijs wel van toegevoegde waarde zijn voor de inhoud van het onderwijs. Bestuurders uit het onderwijs weten bijvoorbeeld wat het inhoudt als de inspecteur een dag op bezoek komt. In die zin zijn het bestuur en de directeur niet helemaal wederzijds afhankelijk. Wanneer er bijvoorbeeld door een inspecteur bepaalde vragen gesteld wordt dan kijkt het bestuur al snel naar de directeur. Het bestuur heeft wel gewerkt aan professionalisering. Zo is men in de loop der jaren meer van ad-hoc naar pro-actieve sturing over gegaan. *'Soms denk ik wel eens: wat zou er gebeuren als het bestuur weg zou vallen en wij zouden als team gewoon lekker verder gaan?'* Volgens de voorzitter is het bestuur afhankelijk van de directie en het team als het gaat om de onderwijskundige resultaten. Daarbij is de directie en het team afhankelijk van het bestuur, omdat zij de

kaders vaststellen. Samen ga je voor hetzelfde doel, waarbij iedereen zijn eigen taak en rol heeft. Om goed samen te kunnen werken moet er, volgens de voorzitter, vertrouwen zijn. Zonder vertrouwen zou er formeel samengewerkt kunnen worden, binnen strakke kaders, maar de onderlinge relatie is dan verkild en dat gaat waarschijnlijk ook ten koste van de resultaten.

Leiderschap

Als schoolleider vindt de directeur het heel belangrijk om draagvlak te creëren en om de neuzen allemaal dezelfde kant op te krijgen en te laten staan. De dingen gebeuren in kleine stapjes en in gezamenlijkheid, waarbij er niet te veel zaken tegelijk worden aangepakt. Binnen de school worden de plannen niet vooraf beschreven, maar wordt achteraf op papier gezet hoe er gewerkt wordt. De directeur vindt van zichzelf dat hij soms wat harder zou mogen zijn, maar daar is hij aan de andere kant toch altijd weer een beetje huiverig voor. Omdat hij zelf nog twee dagen les geeft en eindverantwoordelijk is voor een groep maakt hij ook echt onderdeel uit van het team. Als directeur vindt hij het belangrijk dat alle teamleden evenveel recht hebben op inbreng en eigen ideeën. De directeur zorgt er voor dat iedereen een voldoende kans krijgt om eigen ideeën in te brengen. Dit doet hij door goed naar zijn team te luisteren. Wanneer een gezamenlijk doel is vastgesteld wordt er wel van iedereen verwacht dat doel voor ogen te houden. De directeur is niet dominant. De inspecteur was vol lof over de manier van onderwijskundig leiderschap en waardeerde dit item met een 'Goed'. Doordat er wordt gestuurd op een breed draagvlak voelen alle collega's zich betrokken bij besluitvormingsprocessen en dat wordt als heel prettig ervaren. Ook de voorzitter is vol lof over het functioneren van de directeur. Doordat hij insteekt op het hebben van breed draagvlak vindt de voorzitter hem soms wat te afwachtend, laat hij de input meer uit de ander komen en laat hij het initiatief soms ook bij de ander liggen: *'Ik heb wel eens gedacht: iets meer daadkracht mag.'* Daar tegen over staat dat de directeur zich voor 100% gesteund weet door zijn team. Ook onderling heerst een sterke teamgeest waarin men bereid is elkaar te helpen als dat nodig is. Men doet wat men zegt en men zegt wat men doet. Bij problemen staat het team achter de directeur en staat de directeur achter het team: *'Eigenlijk staat hij ervoor. Tot zover komt je en verder kom je niet. En nou blijf je eraf. Het is genoeg.'* Het bestuur heeft de directeur direct vanaf de PABO benoemd: *'Zodat we hem zowel als bestuur en team zo ongeveer hebben kunnen kneden naar datgene wat binnen de school belangrijk gevonden werd.'* De directeur is daar in mee gegaan, met behoud van zijn eigen inbreng en verantwoordelijkheden. De directeur is, volgens de voorzitter, geen krachtige leider, maar hij heeft wel altijd de leiding gehad. En dat naar volle tevredenheid van het bestuur.

Samenwerkingsproces

De directeur kijkt terug op een goede samenwerking tussen bestuur en directie. Omdat het bestuur op afstand is blijven staan zagen veel collega's de bestuursleden alleen tijdens het jaarlijkse avondje met bestuur en personeel. Een bestuurslid mag ook tussendoor wel eens even binnenstappen voor het persoonlijk contact, is het advies van de directeur. Er wordt binnen de school heel prettig samen gewerkt. Men kan altijd bij elkaar terecht, de lijntjes zijn heel kort, men kan elkaar open in de ogen kijken en men vertrouwt elkaar. Dat beeld komt

overeen met het beeld van de voorzitter: *‘De samenwerking was gewoon goed, die was gewoon echt top. Ja, dan kom ik toch weer op vertrouwen. En toch ook wel op de resultaten. Want je kunt heel veel vertrouwen in elkaar hebben, maar als dan de resultaten er niet naar zijn. En wat al meer genoemd is: doen wat je zegt.’*

School 7

Algemeen

De directeur is bovenschools directeur van twee basisscholen in een stad met in totaal ongeveer 445 leerlingen. In het directie-statuuut is de relatie tussen bestuur en directie uitvoerig beschreven. Het bestuur heeft de rol van toezichthouder en de directeur de rol van gemandateerd bestuurder, al hoewel de algehele eindverantwoordelijkheid bij het bestuur ligt. Het bestuur houdt toezicht op de door hen vooraf gedane afspraken. De directeur is integraal verantwoordelijk voor de uitvoering van het door hen verleende mandaat. Het bestuur heeft uitspraken op hoofdlijnen geformuleerd. Deze hoofdlijnen vormen het kader, maar ook het vertrekpunt voor verdere beleidsvorming, waar de directeur mandaat voor heeft.

Discretionaire ruimte

Per 1 januari 2016 is de school bestuurlijk gefuseerd. Tot die tijd heeft de directeur met een vrijwilligers bestuur gewerkt, die hem het mandaat gaf om het strategische beleid te ontwerpen. Het bestuur sloeg de piketpaaltjes vast, geformuleerd volgens de beleidskaders van Karger: je mag alles, maar dit mag je niet. Dus de beleidsbeperkende ruimte zat in een aantal niet-uitspraken. Dit kader gaf de directeur enorm veel vrijheid, bewegingsruimte en duidelijkheid omdat helder was wat hij niet mocht. Voorbeelden van die niet-uitspraken zijn:

- Op identiteitsgebied: de directeur mocht alles doen maar hij mocht niet tegen het Woord van God en de Drie Formulieren van Enigheid ingaan.
- Op financieel gebied: de directeur mocht alles doen, als het weerstandsvermogen maar boven de 10% bleef.
- Op onderwijskundig gebied: de directeur mocht alles doen, maar geen onvoldoende kwaliteit leveren en die kwaliteit werd dan gemeten aan de Cito-resultaten en de gemiddelde scholengroep waar de school in zat.

De directeur stond zelf ook van harte achter deze uitspraken: *‘We hebben de eigen schoolplannen gemaakt, met de daarbij behorende jaarplannen. Daar kregen we heerlijk de vrijheid in, om op alle gebieden gewoon onze eigen doelen te stellen. Dat heb ik in de achterliggende jaren met grote ambities gedaan.’* Op het gebied van de identiteit zat het bestuur in hun comfortzone en reageerden ze heel vaak op incidenten. Dan kan de beleidsvrijheid ineens ingeperkt worden. De directeur vond dat het moeilijkste om mee om te gaan. Ook voor het bestuur waren de vastgestelde algemene kaders het uitgangspunt: *‘In die zin dat er dat als er een gegeven moment een onderzoek of een gesprek met de inspectie komt, dat de schoolleider dan wel verantwoordelijk is en er alles aan moet doen om het reilen en zeilen zodanig te laten verrichten dat het ook acceptabel is voor de inspectie.’* Onder het bestuur ressorteerden twee scholen. Het beleidsplan was opgesteld in de tijd dat de twee scholen ook nog twee directeuren hadden en is overgezet naar de situatie waarin er

een bovenschoolse directeur was. De voorzitter denkt dat de directeur zich ook in de vrijheid altijd gesteund heeft geweten door het bestuur. Dat werd ook uitgesproken: *'We staan achter je maar zorg dat je dat vertrouwen ook niet beschaamd. Mocht later blijken dat er toch dingen zijn die inderdaad toch te ruim gesteld zijn, dan is dat een aandachtspunt voor de toekomst. Maar als die situatie zich voordoet dan staat het bestuur achter de directeur.'* De identiteitskaders zorgden soms voor beperkingen, bijvoorbeeld wanneer een sollicitant uitblonk in didactische vaardigheden, maar niet bij de identiteit van de school paste. Hierin was de keuze van het bestuur doorslaggevend. Hier zit een zekere spanning in. De directeur wordt verantwoordelijk gehouden voor het leveren van goede resultaten en dan wordt een sollicitant waarmee hij naar verwachting die resultaten kan bereiken geblokkeerd door het bestuur. Wanneer de onderwijsresultaten besproken werden was het bestuur vooral gefocust op bepaalde trends en daar werd dan kritisch naar gevraagd.

Vertrouwen

De directeur ervaart soms dat hij op de grenzen van zijn integriteit aan het handelen is omdat hij soms toch wel even een terugkoppeling wil hebben bij bepaalde kwesties en zijn rol in bepaalde kwesties bespreekt met een ander. Veiligheid ervaart hij meer binnen zijn management team dan richting zijn bestuur. Bij een vrijwilligersbestuur zijn vaak al weer zes of zeven mensen betrokken en dat ervaart de directeur dan soms gelijk weer als heftig. De directeur weet ook niet of alles eerlijk besproken wordt. Sommige bestuursleden hebben op identiteitsgebied persoonlijk een andere norm dan in een bestuursvergadering: *'Ik ervaar de mensen eerlijker als je ze één op één hebt dan dat je ze in een vergaderingsetting zet.'* Soms wordt er ook gezwegen. Dan worden er geen onwaarheden gesproken, maar ook niet alle dingen gezegd die er spelen. De directeur geeft aan dat hij absoluut de intentie heeft om afspraken na te komen, zoals die bijvoorbeeld beschreven staan in een schoolplan of een jaarplan. Daarin merkt hij ook een grote mate van vertrouwen, mogelijk omdat hij al wat langer meedraait heeft het bestuur kunnen zien hoe hij in de praktijk werkt en dat vergroot het vertrouwen. En dat op alle gebieden, behalve de identiteit. Soms lijkt het wel dat er op het gebied van de identiteit gewerkt wordt vanuit wantrouwen: *'Dat is raar. Dan zie je ineens de blik veranderen bij mensen: is het zo dat? In plaats van: ik ga er vanuit dat het zo is. Dat is een raar fenomeen in onze achterban.'* Dit komt mogelijk omdat bestuursleden op identiteitsgebied de kerkenraden tegemoet willen komen. Er zitten vertegenwoordigers van de kerkenraad in je bestuur en als er dan een heikel punt komt dan gaan ze naar die mensen kijken, want die moeten dan het Salomo's oordeel vormen. En als je dan mensen hebt die niet zo heel wijs zijn, die afgevaardigd zijn door de kerkenraad, dan krijg je soms gekke dingen. Volgens de voorzitter was het *'doe wat je zegt en zeg wat je doet'* altijd een motto in de relatie tussen voorzitter en bestuur. Dat was een helder kader waarop iedereen aanspreekbaar was. Bij eerlijkheid hoort ook een open houding. *'Een voorwaarde'*, volgens de voorzitter. De voorzitter kan zich geen situatie bedenken waarvan hij later gedacht heeft dat hij het eerder had willen weten of dat er informatie bewust achter gehouden werd. Wel werd er over sommige zaken ruggenspraak gehouden met de directeur of sommige personen binnen het bestuur. Er was vertrouwen in elkaar.

Afhankelijkheid

De directeur voelde zich zeker wederzijds afhankelijk: *‘Want als ik de dingen niet ga doen zoals het bestuur die van mij verwacht of van de organisatie verwacht, dan creëer je je eigen probleem.’* Er is echter meer. Voor een succesvolle samenwerking moet men niet alleen wederzijds afhankelijk zijn, maar moeten ook de onderlinge verhoudingen goed zijn. Wanneer men op één lijn zit, kan men elkaar vinden en er vinden goede gesprekken plaats, dan ervaart men ook werkplezier en dat is meer succesvol dan alleen wederzijdse afhankelijkheid. De voorzitter ervaart een zekere spanning. De directeur is verantwoordelijk voor wat er op school gebeurt, hij is aanspreekpunt en is in die zin direct leidinggevende. Maar het bestuur is het bevoegde gezag. Hun belangen kunnen tegenstrijdig zijn, bijvoorbeeld bij die sollicitant die onderwijskundig een topper is, maar wat identiteit betreft niet bij de school pas. Hier moet men open in zijn en er naar streven om er op een goede manier uit te komen. In het verleden vergaderde het bestuur wel eens zonder de directeur. Dat is momenteel, volgens de voorzitter, ondenkbaar. Het bestuur heeft de input van de directeur nodig. Sterker nog: of de directeur nu wel of geen bestuur heeft, hij houdt de boel wel draaiende. Dat is juist positief. Het is nodig om samen voor hetzelfde doel te gaan: *‘Je hebt elkaar nodig om gezamenlijk één doel te dienen en dat is het. En als het dan voor dat doel het beste is dat de er dus bij de ene een wat zwaardere deel ligt dan bij de ander, dan is dat zo. Dat vind ik ook niet erg.’* Het moet wel helder zijn waar ieders verantwoordelijkheid ligt. *‘Ja, als je die afhankelijk accepteert en je weet daar op de goede manier mee om te gaan dan komt daar ook vertrouwen uit voort. En als dat vertrouwen niet beschaamd wordt, dan groeit dat vertrouwen daarmee en versterkt dat eigenlijk gezamenlijk je positie.’*

Leiderschap

De schoolleider neemt een positie in tussen het bestuur en het team. Wanneer er sterke bestuursleden zijn, moet de schoolleider ook zijn rol goed nemen. Hoe kan het beleid zo worden vormgegeven dat de leerkrachten ermee aan de slag kunnen gaan en het bestuur tevreden is? De houding van de directeur was daarbij niet een vooraf doordacht strategisch plan, maar meer een houding van het beste zoeken voor leerkrachten en bestuur. De directeur vond zichzelf autonoom en dat was voor hem ook heel belangrijk, omdat hij anders niet zou kunnen functioneren. Autonoom zijn geeft uitdaging aan het directeurschap en daar geniet hij van. Deze autonome houding verwacht de directeur ook van zijn teamleden. Dat vraagt wel maatwerk: de ene collega kan dat goed aan en probeert iets van zijn functie te maken, de ander heeft weer meer sturing nodig. Van de eerste groep geniet de directeur het meest. Uiteraard heeft autonomie ook zijn grenzen: voor de collega's, maar ook voor hem zelf. De directeur omschrijft zichzelf als doelgericht: *‘Ik weet welke dingen ik wil bereiken. Daar probeer ik de mensen ook in mee te nemen. Ik heb zo iets van: als we dit met elkaar afspreken van te voren, dan gaan we daar ook voor.’* Verder denkt de directeur dat hij het bestuur ook best wel heeft verwend, omdat hij zelf heel veel dingen oppakt, uitzet, bedenkt en doet. Hij heeft het bestuur meer ontzorgt dan dat het bestuur hem ontzorgt heeft. De directeur heeft daarin ook wel een ontwikkeling meegemaakt: *‘Toen ik net directeur werd was het bestuur leidend en heb ik me soms afhankelijk opgesteld en ook bewonderd toegekeken van hoe dat allemaal ging. En in de loop van de jaren ben ik veel meer vanuit mijn eigen perceptie tewerk gegaan. En heb ik ook gewoon gezegd hoe ik daar zelf in zat, zelf*

tot het emotionele toe, zeg maar. Dan zocht ik ook wel weer een manier om daar uit te komen. En dan had ik soms meer het belang van de organisatie op het oog dan dat ik het belang van het bestuur op het oog had. Dat vond ik wel moeilijk hoor, maar dan probeerde ik wel een middenweg te vinden. Ik denk dat het bestuur dat soms wel als lastig heeft ervaren.' De directie op de scholen bestaat uit een directeur met twee managers, ieder met een eigen beleidsdomein. De voorzitter vindt dat het getoonde leiderschap heeft bijgedragen aan het verstevigen van het vertrouwen. De directeur maakt het vertrouwen van het bestuur niet beschaamd en omdat er goed vertrouwen is, kan dat ook wel een keer een klein deukje hebben. Er is een stevige basis en daarin mag de directeur ook zijn eigen belang benadrukken. De directeur is echter professioneel genoeg om een besluit waar hij het niet mee eens is te accepteren, om er vervolgens ook niet negatief over te gaan doen.

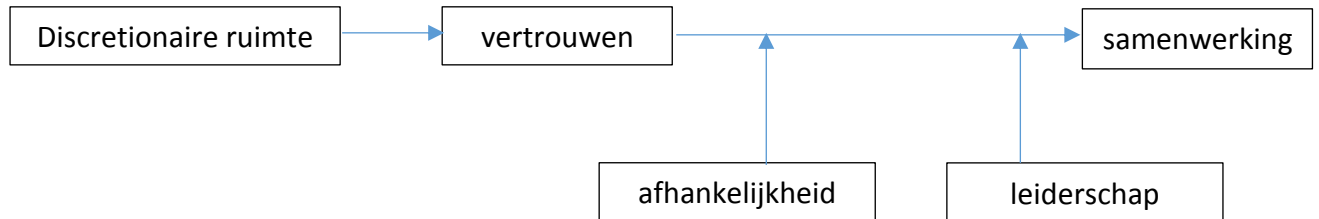
Samenwerking

De directeur spreekt ook het bestuur aan op het gezamenlijke doel wat gediend moet worden: goed onderwijs voor de kinderen die aan hun zorgen zijn toevertrouwd. Dan moeten bestuur en directie wel op één lijn liggen. Want een autonome directeur met eigen bedoelingen: dat gaat botsen. De directeur vindt het belangrijk om de verbinding vast te houden en ook op het persoonlijke vlak met de bestuursleden een goede relatie te hebben. Ook mag het zakelijk en inhoudelijk best wel eens een keer lekker botsen: *'En ik ben blij en dankbaar dat de bestuursleden dat ook altijd wel hebben laten zien: we waarderen je wel in wie je bent, zeg maar.'* Het is gewoon goed en gezond dat het bestuur een tegenwicht biedt en kritisch meedenkt en de juiste vragen stelt. Daar wordt iedereen alleen maar beter van. Bestuursleden moeten wel hun rol weten: *'Want ik heb er een verschrikkelijke hekel aan als ze op mijn stoel gaan zitten en zeggen van: nu moet het zus en zo. Dan gaat het niet lekker.'* Bestuursleden mogen ook waardering uitspreken voor het werk wat gedaan wordt. De voorzitter vindt openheid een voorwaarde voor een succesvolle samenwerking. Men hoeft het niet altijd met elkaar eens te zijn, maar daar moeten open over gesproken kunnen worden. De voorzitter heeft het ook gewaardeerd dat de directeur of en toe ruggenspraak met hem hield. De voorzitter kon dan met hem meedenken, zonder op de stoel van de directeur te gaan zitten. De voorzitter vond het wel lastig om te sturen. Wantrouwen moet voorkomen worden, maar het moet ook gedeeld kunnen worden wanneer het bestuur ontwikkelingen signaleert die ze liever niet zou willen zien. Verder is het bestuur afhankelijk van de aansturing door de directeur. Het is belangrijk om waardering uit te spreken, maar ook om die waardering kracht bij te zetten door middel van spontane attenties. Men moet oog hebben voor elkaar. Er moet respect zijn voor elkaar en voor elkaars positie en men moet elkaar willen begrijpen. Men moet een integere en open houding hebben en goed communiceren: *'Als ik in z'n algemeenheid, dan kunnen we terug zien op goede bestuursvergaderingen, waarin dus op een enerzijds positieve maar toch ook op een professionele manier de zaken besproken werden. En we hadden ook altijd het motto: besturen op hoofdlijnen. Dus als er een keer iets niet bereikt werd en daar was een reden voor of dat werd uitgelegd, dan was dat een gegeven.'*

6. Analyse van bevindingen

Na de beschrijving van de empirie wordt deze vervolgens geanalyseerd aan de hand van het conceptueel model dat in hoofdstuk 4.2 samengesteld is. Dit conceptueel model zag er als volgt uit:

Conceptueel model



Afbeelding 7. Het conceptueel model

De hypothese die aan dit conceptueel model ten grondslag ligt is samengevat: discretionaire ruimte leidt tot vertrouwen en vertrouwen leidt tot een succesvolle samenwerking.

Wanneer vertrouwen van invloed is op het succes van de samenwerking, dan interacteren wederzijdse afhankelijkheid en leiderschap op deze relatie. Eerst wordt in de onderstaande tabel aangegeven in welke mate de vijf variabelen in de empirie aanwezig zijn. Daarna wordt per variabele een toelichting gegeven. In deze toelichting wordt ook ingegaan op de relaties tussen de verschillende variabelen.

	Discretionaire ruimte	Vertrouwen	Afhankelijkheid	Leiderschap	Samenwerking
1	Veel. Formeel en informeel. Beperkende factoren: - Identiteit - Rolverwarring - Persoonsgebonden	Hoog. Beperkende factor: - Identiteit	Hoog. - Expertise	Hoog: - Transparant - Communicatie	: - Identiteit - Rolzuiverheid
2	Weinig. Niet formeel. Beperkende factoren: - Inspectierapport - Communicatie	Laag. Beperkende factor: - Communicatie	Hoog. - Expertise	Laag. - Onprofessionele cultuur	Laag. - Vertrouwen - Rolzuiverheid - Communicatie
3	Veel. Formeel weinig. Stimulerende factor: - Communicatie	Hoog. Stimulerende factor: - Communicatie	Hoog. - Expertise - Externe actor	Hoog. - Communicatie - Draagvlak	Hoog. - Communicatie - Draagvlak - Rolzuiverheid
4	Veel. Formeel en informeel. Beperkende factor: - Identiteit	Hoog. Beperkende factor: - Identiteit (persoonsgebonden en externe druk)	Hoog. Beperkende factor: - Expertise Stimulerende factor:	Hoog. - Communicatie - Draagvlak -	Hoog - Rolzuiverheid

			- Steun		
5	Formeel veel, informeel weinig: - Inspectierapport - Communicatie	Laag. Beperkende factor: - Communicatie	Laag. Stimulerend: - Doelgericht	Hoog. - Draagvlak team - Communicatie	Laag. - Vertrouwen - Rolzuiverheid
6	Veel. Formeel en informeel.	Hoog. Stimulerende factor: - Communicatie	Hoog .	Hoog. - Draagvlak - Ruimte	Hoog. - Communicatie - Vertrouwen
7	Veel. Formeel en informeel. Beperkende factor: - Identiteit	Hoog. Stimulerende factor: - Communicatie Beperkende factor: - Identiteit	Hoog: - Kaders - Expertise - Relatie Beperkende factor: - Onduidelijkheid verantwoordelijkheden	Hoog. - Autonoom - Doelgericht	Hoog. - Doelgericht - Rolvastheid - Communicatie - Vertrouwen

Afbeelding 8. Analyse van de empirie.

6.1 Analyse per variabele

Discretionaire ruimte

De mate van discretionaire ruimte van schoolleiders is onderzocht vanuit de vastgestelde beleidsdocumenten en door middel van kwalitatieve interviews. Op één school na hebben alle scholen de relatie tussen bestuur en directie vastgelegd in een formeel beleidsdocument. In dit document worden de regels en verantwoordelijkheden met betrekking tot de verschillende rollen vastgelegd. Van deze zes scholen hebben vijf besturen formeel de beleidsvorming en de beleidsuitvoering weggelegd bij de directeur. Echter, één schoolbestuur heeft dat niet gedaan. Dit bestuur is een beleidsvormend bestuur. Er is dus veel verschil tussen de zeven besturen te determineren, alhoewel bij vrijwel alle scholen een formeel institutioneel design bestaat en daarmee een set aan basisregels.

In de praktijk ervaren vijf directeuren een hoge mate van beleidsvrijheid. Daarbij valt op dat één directeur formeel veel vrijheid heeft, maar deze niet krijgt. Ook heeft één directeur formeel weinig beleidsvrijheid, maar hij ontvangt deze informeel wel. Bij zes van de zeven scholen komt het gedrag van de bestuurders en directeuren niet overeen met het al dan niet vastgestelde statuut. Er is dus een verschil in formeel en informeel handelen waar te nemen. Daarmee wordt bevestigd dat de relatie tussen bestuur en directeur belangrijker is dan de regels die zijn opgesteld.

Daarbij geven alle directeuren aan verschillende beperkende factoren te ervaren. Deze beperkende factoren zijn vooral gelegen op het gebied van:

- de identiteit. Er bestaat dan bijvoorbeeld een verschil in visie tussen de directeur en het bestuur op het gebied van identitaire zaken. Dit verschil in visie wordt door sommige directeur ervaren als een aanval op hun integriteit, terwijl dit verschil in het oogpunt van het bestuur geen algeheel verlies aan vertrouwen hoeft te betekenen. Verschil in inzicht op het gebied van identiteit zet de samenwerking onder druk en leidt altijd tot een beperking van de discretionaire ruimte, vooral op het gebied van de identiteit.
- er is sprake van rolverwarring en informeel handelen. Bestuurders gaan op de stoel van een directeur zitten of een directeur neemt bestuurstaken op zich. Deze rolverwarring is vaak persoonsgebonden. De personen binnen het bestuurscollege die hun rol verwarren zorgen ervoor dat de directeur een verlies aan discretie ervaart of ook daadwerkelijk krijgt.
- een kritisch inspectierapport, waarbij de inspectie als externe factor het bestuur wijst op het feit dat de school waar zij verantwoordelijk voor zijn niet de gewenste doelen behaalt. Het bestuur heeft deze informatie niet doordat ze door de directeur onvoldoende geïnformeerd is. Er wordt een control-deficit zichtbaar. Dit deficit leidt er bij de bestuurders toe dat de drang om hun directeur te controleren groter wordt, waardoor de directeur aan discretie inboet. Volgens Lipsky is het juist een uitdaging om bij problemen de discretie van een street-level-bureaucrat als professional te vergroten, omdat van deze functionaris juist verwacht mag worden dat deze in staat zou moeten zijn om problemen op te lossen.

Er is ook een factor te determineren die beperkend of stimulerend werken kan, namelijk communicatie. Wanneer bestuursleden transparant, tijdig en volledig van informatie worden voorzien, zorgt dit voor een toename aan vertrouwen en voorkomt dit het nemen van beperkende maatregelen, zodat de directeur zijn formele beleidsvrijheid blijft behouden en in sommige gevallen deze zelfs groter wordt.

Vertrouwen

Volgens Hupe en Hill is er een verband tussen discretionaire ruimte en vertrouwen. In de empirie is dit verband duidelijk te signaleren. Er is echter een groot verschil in de mate van vertrouwen waar te nemen. Op 5 scholen is de mate van vertrouwen hoog, op 2 scholen is de mate van vertrouwen laag. Een lage mate van vertrouwen wordt veroorzaakt door het niet behalen van voldoende onderwijsresultaten. Het niet behalen van de juiste doelstellingen is dan ook altijd een beperkende factor. Deze beperkende factor wordt versterkt door een gebrek aan tijdige en volledige communicatie. Bij besturen die geconfronteerd worden met tegenvallende resultaten, terwijl men dat niet zag aankomen en zonder daarover vooraf geïnformeerd te zijn door de directeur, neemt het vertrouwen altijd af. Vertrouwen in elkaar binnen een samenwerkingsproces zorgt ervoor dat partijen bereid zijn een zeker risico te lopen. Dit risico wordt beheersbaar door het managen van verwachtingen en is daarmee een belangrijke activiteit om te werken aan vertrouwen. Het tegenovergestelde zorgt dus ook voor een afname in vertrouwen. Dit fenomeen is ook te verklaren vanuit de trust-building-loop. Het behalen van concrete doelen zorgt voor een toename in vertrouwen. Het niet behalen van de doelen zorgt er dus altijd voor dat het vertrouwen afneemt.

Een beperkende factor voor de mate van vertrouwen is een verschil in mening tussen bestuur en directeur op het gebied van identiteit. Daarbij is op te merken dat het bestuur als college daarbij niet het algehele vertrouwen in de directeur opzegt en dat er binnen het bestuur steun voor het standpunt van de directeur te vinden is. Er is bijvoorbeeld druk van externe actoren te signaleren en die druk zorgt er voor dat een minderheidsstandpunt binnen het bestuur tot een bestuursstandpunt wordt verheven. Identiteit is daarmee altijd een beperkende factor. De beperkingen in relatie tot vertrouwen kunnen verkleind worden door een goede wederzijdse communicatie.

In de beleving van het vertrouwen is er een verschil tussen de directeuren en bestuursleden te zien. Wanneer er op een bepaald item verschil van mening ontstaat en mogelijk een beperking van het vertrouwen op een specifiek punt, interpreteert een directeur in twee gevallen deze ontwikkeling als een algeheel verlies in vertrouwen, terwijl dat niet het geval blijkt te zijn vanuit de opinie van het bestuur. Mogelijk is dit te verklaren doordat conflicten op het gebied van identiteit ook de identiteit van de schoolleider als persoon raken, waardoor zo'n conflict beleefd wordt als een aantasting van de integriteit van de persoon van de schoolleider.

Afhankelijkheid

De statuten beschrijven een hoge mate van formele wederzijdse afhankelijkheid. De besturen van alle scholen zijn eindverantwoordelijk en bekleden het bevoegd gezag. Daardoor stellen ze het beleid en de kaders vast waarbinnen de directeuren opereren en hun beleidsvrijheid ervaren, maar ook stellen zij de doelen vast die door de organisatie bereikt moeten worden. Het 'hoe' behoort dan weer tot de beleidsvrijheid van de directeuren. Binnen de gestelde kaders zijn de directeuren formeel vrij om de organisatie aan te sturen volgens hun eigen visie. Daarmee zijn de directeuren dus afhankelijk van hun kaderstellende besturen die de eindverantwoordelijk hebben over de organisatie. Inhoudelijk zijn de bestuurders afhankelijk van de expertise van directeuren. Hier zit een vorm van wederkerigheid in. Alle schooldirecteuren geven echter wel aan dat er een vorm van ongelijkwaardigheid bestaat. De schoolbesturen missen de (onderwijskundige) expertise om in voldoende mate een kritisch tegenover te zijn en de juiste vragen te stellen. Besturen moeten door de directeuren voldoende geïnformeerd worden, maar ook meegenomen worden in de onderwijskundige processen die binnen de discretionaire ruimte uitgezet worden. Hierdoor kunnen de besturen hun rol als toezichthouders goed nemen en de ontwikkelingen binnen de school in relatie tot de gestelde doelen bewaken. Besturen missen de expertise om dat zelfstandig te doen. Dit principe kan zorgen voor een onbalans in het machtsevenwicht. Door deze onbalans zouden directeuren het samenwerkingsproces kunnen manipuleren, bijvoorbeeld door het niet juist en tijdig informeren en communiceren van cruciale gegevens. Door dat juist niet te doen (en sommige directeuren geven dat ook aan) zorgen ze juist voor een toename van vertrouwen. Deze directeuren zorgen daarmee voor een juiste *'balance of power'*.

Daarnaast weten schooldirecteuren zich afhankelijk van de steun van het bestuur bij de uitvoering van het beleid.

Bij één school is te zien dat door doelgericht te werken en zich wederzijds afhankelijk te weten, terwijl het vertrouwen is afgenomen, toch met elkaar samengewerkt kan worden.

Door deze gerichtheid is er sprake van de zogenaamde '*balance of terror*'. Men houdt elkaar vast omdat men geen invloed wil verliezen en omdat men elkaar nodig heeft om het einddoel te bepalen. Al is deze samenwerking op het relationele gebied niet succesvol te noemen. Door het niet behalen van de gestelde doelen kan er ook een einde komen aan de samenwerking, omdat men, door de afgenomen commitment, minder bereid is om niet-positieve resultaten te accepteren.

Het samenwerkingsproces is gericht op bepaalde einddoelen. Om die einddoelen te behalen zijn directeuren en besturen wederzijds afhankelijk en hebben ze ieder hun eigen rol.

Wanneer deze wederzijdse afhankelijk in onbalans komt en er sprake is van een asymmetrische machtsverhouding, kan dat van invloed zijn op het vertrouwen. Onbalans in macht en het hebben van verschillende perspectieven met betrekking tot het einddoel zet het gedeelde eigenaarschap en de commitment onder druk. Wanneer schoolleiders op de juiste manier omgaan met deze onbalans, zorgt dat voor een toename in vertrouwen.

Leiderschap

Leiderschap is een goede variabele om het succes of het falen van de samenwerkingsproces te verklaren. Vaak wordt de leider gezien als de '*proximate cause*' om het succes of het falen van het samenwerkingsproces te verklaren.

Vanuit de literatuur is duidelijk geworden dat er binnen een netwerk van actoren gebruik gemaakt moet worden van verschillende leiderschapsrollen. Een leider moet zich kunnen aanpassen aan de situatie, maar moet de verantwoordelijkheden ook laag in de organisatie kunnen leggen; het zogenaamde '*decenter de leader-principe*'.

In de empirie beschrijven bijna alle bestuursleden de leiderschapskwaliteiten van hun directeur als hoog en professioneel. Deze leiderschapskwaliteiten versterken het vertrouwen van het bestuur in de leider. Daarbij gaat het vooral om goede communicatie, goede relaties en het creëren van draagvlak bij de verschillende actoren. Op één school scoren de leiderschapskwaliteiten laag, doordat de directeur zijn technische geloofwaardigheid verliest bij bestuur en team doordat hij het samenwerkingsproces niet adequaat weet te managen. Op de andere school beoordeelt het bestuurslid de directeur wel als een goede leider, die de steun van het team had. Maar doordat de communicatie tussen bestuur en directie niet goed verliep nam de mate van vertrouwen vanuit het bestuur toch af.

Het bovenstaande toont aan de leiderschap van groot belang is ten opzicht van de mate van vertrouwen. De schoolleider is '*the spirit of collaboration*'. De wijze waarop leiderschapskwaliteiten worden ingezet of juist ontbreken is van invloed op de wederzijdse afhankelijkheid, maar ook op de mate van vertrouwen. Wanneer een leider goed communiceert en daarmee de dialoog op een juiste manier gaande houdt, het samenwerkingsproces op een adequate wijze managed, activeert, faciliteert, mobiliseert en werkt aan synthese, zorgt dat voor een stijging van de mate van vertrouwen. Daarbij moet de schoolleider ook zelf actief bouwen aan het onderlinge vertrouwen. Casus vier laat bijvoorbeeld zien dat een directeur bij conflicten op moet treden als een '*honest broker*', hoewel de geïnterviewde personen allemaal organisationele leiders zijn, opgekomen vanuit de organisatie. Wanneer een leider dat op een goede manier doet, zorgt dat voor een toename in vertrouwen.

Bij asymmetrische machtsverhoudingen moet de leider gericht zijn op het bewaken van de

structuur van het samenwerkingsproces zoals dat aan de voorkant van het proces is afgesproken. Casus drie laat zien dat de directeur deze rol heeft ingenomen en dat dit zorgt voor een hoge mate van vertrouwen. Casus twee laat zien dat, wanneer de directeur deze rol niet neemt, het toegenomen wantrouwen van het team richting het bestuur ook afspiegelt op het leiderschap.

Het (denken aan het) afnemen van vertrouwen zet leiderschap onder druk. Op één van de scholen is te zien dat de directeur denkt het vertrouwen van het bestuur te verliezen, waardoor hij aangeeft zijn leiderschapsvaardigheden onder druk te voelen staan.

Samenwerking

Met betrekking tot de variabele samenwerking ervaren vijf scholen deze als succesvol. Er wordt dan gesproken van '*collaborative advantage*', omdat de gestelde doelen door de organisatie worden bereikt en dat door een interactief proces, ingekaderd door gezamenlijke regels, normen en structuren. Op deze scholen is het onderlinge vertrouwen tussen directeur en bestuur tevens hoog. De beperkende factoren die bij de variabele succesvolle samenwerking genoemd worden zijn ook de beperkende factoren die bij discretionaire ruimte te signaleren zijn. Dan gaat het voornamelijk om identiteit, communicatie en rolzuiverheid. Wanneer er een verschil van mening is op het gebied van identiteit, als er gebreken zijn in de onderlinge communicatie en als actoren binnen het samenwerkingsproces niet hun formele rol weten vast te houden neemt de discretionaire ruimte af, maar wordt ook het samenwerkingsproces als minder succesvol ervaren. Daarmee is te constateren dat de perceptie van een succesvolle samenwerking afhangt van een hoge mate van discretie. Wordt de formele discretie, lopende het samenwerkingsproces, verkleint, dan wordt de samenwerking ook als minder succesvol ervaren. En daarin is geen verschil in perceptie tussen de directeuren en de bestuurders.

Dit geldt ook voor de twee scholen waar de samenwerking niet als succesvol is ervaren. Op deze scholen wordt niet meer gehandeld binnen de gezamenlijke regels, normen en structuren. In beide gevallen heeft de lage mate aan vertrouwen ervoor gezorgd dat de beide directeuren hun functie hebben neergelegd. Door een professionele houding aan te nemen heeft één van deze directeuren wel de gestelde doelstelling bereikt, namelijk een voldoende beoordeling behalen bij de inspectie. De relatie tussen hem en het bestuur was echter dusdanig verstoort dat hij na het behalen van deze doelstelling wel zijn functie heeft neergelegd.

Samenvatting

Op basis van de empirie is een tabel samengesteld waarin de empirische gegevens met betrekking tot de variabelen samengevat worden. Daarna is elke variabele geanalyseerd. Op basis van de analyse kan gesteld worden dat er beperkende en stimulerende factoren te detecteren zijn in relatie tot discretionaire ruimte en succesvolle samenwerking. Tevens kan er een onderscheid gemaakt worden tussen informele en formele beleidsvrijheid. De beperkende en stimulerende factoren zijn van invloed op de mate van discretie en beperken of stimuleren daarmee de vooraf vastgestelde ruimte. Wanneer tijdens het samenwerkingsproces de mate van discretie wordt aangepast, heeft dat ook gevolgen voor het succes van de samenwerking: stimulerende factoren dragen bij aan het succes van de

samenwerking, beperkende factoren veroorzaken uiteraard het tegenovergestelde. Over deze factoren kan gezegd worden dat:

- Identiteit altijd een beperkende factor is ten;
- Communicatie een beperkende of stimulerende factor is. Wanneer er transparant, tijdig en volledig gecommuniceerd wordt is dat een stimulerende factor.
- Niet rol-zuiver gedrag altijd een beperkende factor is. Het handelen binnen de kaders en bevoegdheden is juist een stimulerende factor. Rol-onzuiver handelen kan veroorzaakt worden door externe actoren.
- Er is altijd een verschil bestaat in expertise tussen besturen en directies. Wanneer dit verschil in onbalans raakt is dat altijd een beperkende factor.
- Wanneer schoolleiders niet professioneel handelen, niet goed communiceren en doelstellingen niet behalen, leidt dat altijd tot een vermindering van het vertrouwen en daarmee tot een beperking van de discretionaire ruimte.

6.2 Toetsing van de hypothese

Nadat de variabelen geanalyseerd zijn, wordt nu de hypothese getoetst door na te gaan of de causale verbanden kloppen. Vanuit het theoretisch kader wordt samengevat welke theorie er over deze relatie bestaat, waarna deze geconfronteerd wordt met de data vanuit het empirisch onderzoek.

Relatie tussen discretionaire ruimte en vertrouwen

Vanuit de theorie is beschreven en bewezen dat een schoolleider een street-level-bureaucrat is. Een street-level-bureaucrat ziet zichzelf als een professional en functioneert daardoor alleen bij een relatief hoge mate van discretionaire ruimte. Wanneer de professional deze discretionaire ruimte invult op de manier zoals dat binnen het samenwerkingsproces is afgesproken en daarmee binnen de gestelde kaders blijft, leidt dat tot een toename van het vertrouwen van het bestuur in de directeur. Echter, vanuit de empirie komt naar voren dat vertrouwen ook een beperkende factor kan zijn. Wanneer de street-level-bureaucrat geen goede invulling geeft aan de discretionaire ruimte, door bijvoorbeeld kaders te overschrijden, niet het juiste leiderschap te tonen dat gevraagd wordt, niet tijdig of volledig communiceert of onafhankelijk gaat opereren, leidt dat tot een beperking van het vertrouwen en daarmee ook van de discretionaire ruimte. Uit de empirie blijkt dat er een verschil is tussen de formele ruimte en de informele ruimte. Een beperking van het vertrouwen leidt tot een beperking van de informele ruimte, terwijl de formele ruimte wel blijft bestaan. Dit verschil tussen formele en informele ruimte zorgt voor een beperking van het vertrouwen. Op basis van de empirie is het dus beter om vertrouwen als een interactieve variabele te zien. Deze interactieve variabele wordt weer beïnvloed door leiderschap, afhankelijkheid en communicatie.

Relatie tussen afhankelijkheid en vertrouwen

Afhankelijkheid is in het conceptueel model neergezet als een interactieve variabele die van invloed is op de relatie tussen vertrouwen en samenwerking. Binnen een samenwerkingsproces richt men zich op het behalen van bepaalde doelstellingen. Voor het

behalen van deze doelstellingen is men wederzijds afhankelijk en moeten de verschillende actoren samenwerken. Volgens de trust-building-loop zorgt het behalen van bepaalde doelstellingen ervoor dat het vertrouwen in elkaar vergroot wordt, waardoor er nieuwe en hogere doelen gesteld kunnen worden.

Dit systeem is in de empirie terug te zien. Binnen het samenwerkingsproces tussen bestuur en directie kan er een asymmetrische machtsverhouding ontstaan, wanneer de verschillende actoren niet rol-zuiver handelen. Dit kan ontstaan door een verschil in expertise en kennis, maar ook een verschil in de formele machtsverhoudingen. Het bestuur is namelijk formeel eindverantwoordelijk. Wanneer er daadwerkelijk een onbalans ontstaat omdat de directeur zich mogelijk onafhankelijk voelt en onvoldoende de gestelde doelstellingen behaald is dat van invloed op het vertrouwen en het succes van de samenwerking. Ook de manier waarop de directeur invulling geeft aan de wederzijdse afhankelijkheid is vanuit de empirie te detecteren als een variabele die van invloed is op vertrouwen. Het kan gebeuren dat een directeur het verschil in kennis gebruikt ten bate van eigen doelstellingen en belangen, om daarmee onafhankelijk van de andere actoren te gaan opereren. De directeur kan de specifieke kennis ook inzetten in het belang van het samenwerkingsproces en ter bevordering van de bepaalde doelstellingen. Dit leidt tot een toename van het vertrouwen. Daarmee is afhankelijkheid dus een interactieve variabele die van invloed is op de variabele vertrouwen.

Relatie tussen leiderschap en vertrouwen

Vanuit de theorie is beschreven dat leiderschap een goede variabele is om het succes of het falen van het samenwerkingsproces te verklaren. Ook heeft de leider, door het inzetten van de leiderschapsvaardigheden die binnen het samenwerkingsproces gevraagd worden, een belangrijke invloed op de mate van het vertrouwen. Daarmee is vertrouwen als een interactieve variabele geformuleerd in de relatie tussen vertrouwen en samenwerking. Dat leiderschap van invloed is op vertrouwen en samenwerking blijkt ook uit de empirie. Wanneer een leider technische geloofwaardigheid verliest, verliest hij ook aan vertrouwen. Een goede invulling van leiderschap zorgt echter ook voor een hoge mate van vertrouwen. Onder goed leiderschap wordt dan onder andere verstaan het hebben van draagvlak bij de verschillende factoren en het managen van het proces zodat de doelstellingen behaald worden. Daartegenover staat dat een verkeerde toepassing van leiderschap zorgt voor een beperking van vertrouwen. De wijze waarop er invulling wordt gegeven aan leiderschap is dus van invloed op het vertrouwen. Uit de empirie blijkt dat de invulling van het leiderschap van invloed is op de mate van succes van het samenwerkingsproces. Wanneer een leider gestelde doelen niet behaald, zal het samenwerkingsproces niet als succesvol worden ervaren. Wanneer er echter vertrouwen is, kan dat ook leiden tot een toename van de discretionaire ruimte, zoals reeds is beschreven. Daardoor is het dus beter om ook leiderschap als een variabele te positioneren die van invloed is op de mate van vertrouwen.

Relatie tussen vertrouwen en samenwerking

Naast tijd en afhankelijkheid is vertrouwen één van de variabelen die van invloed zijn op de mate van succes van het samenwerkingsproces, volgens het theoretisch kader. Wanneer er een hoge mate van vertrouwen is, is de samenwerking succesvol. Deze hoge mate van

vertrouwen wordt onder andere veroorzaakt door het behalen van de gestelde doelstellingen. Ook deze relatie is uit de empirie te identificeren. De empirie laat echter wel een nuance zien. Een professionele leider kan bij een beperkte mate van vertrouwen bij één of meerdere actoren wel de gestelde doelstellingen van de organisatie bereiken. Daarbij moet vastgesteld worden dat de leider dan wel het vertrouwen moet hebben van andere, machtige, actoren binnen het samenwerkingsproces. De perceptie van de alle actoren met betrekking tot het succes van het samenwerkingsproces is dan wel dat het proces niet als plezierig is ervaren, maar door het behalen van de doelstellingen kan het wel als succesvol worden getypeerd. Daarmee is de causale relatie tussen vertrouwen en samenwerking vanuit de empirie opnieuw bewezen.

6.3 Aanpassing conceptueel model

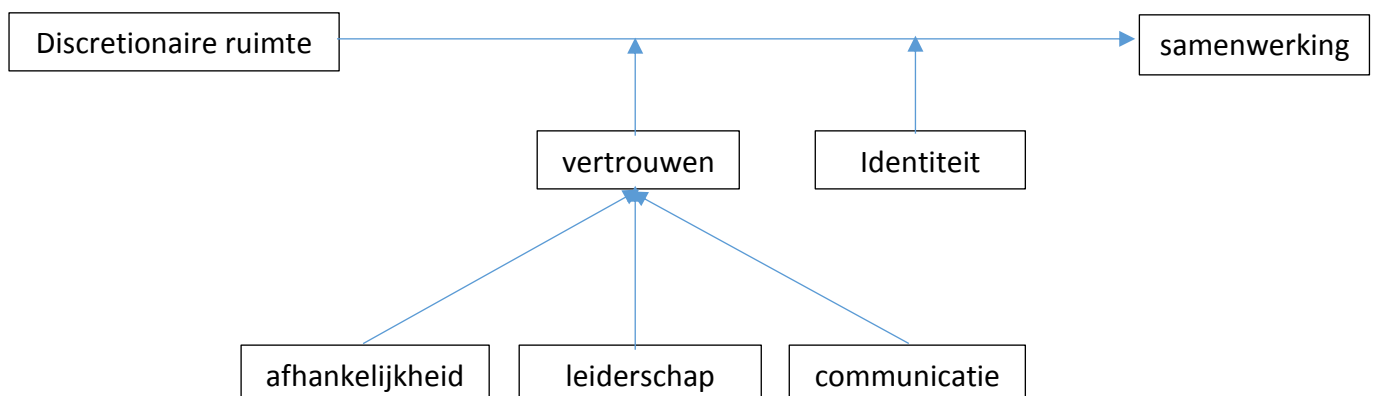
Op basis van de empirie kan er een aanpassing van het conceptueel model plaatsvinden. In de analyse is beargumenteerd waarom de variabele 'vertrouwen' beter als een interactieve variabele kan worden benoemd. Vertrouwen is namelijk van invloed op de manier waarop discretionaire ruimte wordt ingevuld en is daarmee van invloed op de mate van succes van de samenwerking. Vanuit de empirie blijkt ook dat afhankelijkheid en leiderschap van invloed zijn op vertrouwen. Het lijkt beter om deze twee variabelen niet meer als intermediërende variabelen te plaatsen tussen vertrouwen en samenwerking, maar als van invloed zijnde op de mate van vertrouwen.

Vanuit de empirie vallen twee items op, die aan de variabelen kunnen worden toegevoegd, namelijk: communicatie en identiteit. De mate van communicatie is van invloed op vertrouwen. Daarmee zijn afhankelijkheid, leiderschap en communicatie de variabelen die van invloed zijn op de mate van vertrouwen.

Identiteit is een opvallende variabele die als intermediërende variabele tussen discretionaire ruimte en samenwerking kan worden toegevoegd. Vanuit de empirie bleek sterk dat identiteit van invloed is op de wijze waarop de informele discretionaire ruimte wordt vormgegeven en daarmee ook zeer duidelijk van invloed is op de mate van het succes van het samenwerkingsproces.

Dit alles leidt tot het volgende conceptueel model:

Conceptueel model



Afbeelding 9. Het aangepaste conceptueel model

7. Conclusie, aanbevelingen en reflectie

In dit slothoofdstuk wordt de cirkel rond gemaakt. Nadat eerst de probleemstelling, doelstelling en vraagstelling is beschreven, is een start gemaakt met het opstellen van een theoretische kader en onderzoeksdesign. Daarna zijn de empirische bevindingen beschreven en geanalyseerd. Op basis van deze vragen kunnen de onderzoeksvragen worden beantwoord. Via het beantwoorden van de deelvragen wordt toegewerkt naar het beantwoorden van de hoofdvraag. Tot slot wordt het geheel geresumeerd in de laatste paragraaf door middel van aanbevelingen en een reflectie.

7.1 Deelvragen

Om te komen tot het beantwoorden van de hoofdvraag zijn drie deelvragen opgesteld.

- Wat zegt de literatuur over discretionaire ruimte?
- Wat zegt de literatuur over succesvolle samenwerking?
- Hoe is de relatie tussen discretionaire ruimte en succesvolle samenwerking te verklaren?

Wat zegt de literatuur over discretionaire ruimte?

Vanuit het theoretisch kader is duidelijk geworden dat onder discretionaire ruimte de mate van beleidsvrijheid verstaan wordt, die street-level-bureaucrats krijgen om te interacteren op beslissingen die genomen worden, op het toedelen van voordelen en op de allocatie van sancties. Bij discretionaire ruimte is sprake van gedelegeerde taken waar geen volledige controle op mogelijk is. De mate van discretionaire ruimte wordt altijd gerelateerd aan en ingebed in een structuur van regels. Regels moeten soms geïnterpreteerd worden omdat ze niet duidelijk of omdat ze ambigu zijn. Om tot een goede interpretatie te komen heeft een professional beleidsvrijheid nodig. Deze discretionaire ruimte wordt kan door leidinggevend in meerdere of mindere mate gegeven worden. De mate van beleidsvrijheid is bijvoorbeeld ook afhankelijk van de kwaliteiten van de professional. Street-level-bureaucrats met een hoge mate van professionele autonomie zorgen voor een hoge mate van discretionaire ruimte.

In de onderzochte empirie is sprake van een directeur als een street-level-bureaucrat. De discretionaire ruimte van een directeur wordt formeel bepaald door een bepaalde structuur en door een set van regels. Alle directeurs ervaren een hoge mate van formele discretionaire ruimte. Er zijn echter ook verschillende beperkingen te detecteren. Bijvoorbeeld een verschil in visie tussen het bestuur en de directeur op het gebied van de identiteit. Dit verschil leidt altijd tot een beperking van de discretionaire ruimte. Ook rolverwarring of informeel handelen door individuele bestuursleden of de directeur leidt tot een beperking van de discretionaire ruimte. Tot slot is het niet behalen van bepaalde, vooraf vastgestelde doelen een reden om de discretionaire ruimte te beperken. Deze beperkende factoren worden niet formeel vastgelegd, maar leiden tot informeel handelen bij sommige individuele bestuursleden. Daarmee laat de empirie dus zien dat voor de mate van discretionaire ruimte de relatie tussen een directeur en zijn bestuur belangrijker is de formeel vastgestelde ruimte.

Wat zegt de literatuur over succesvolle samenwerking?

Volgens de theorie is er van samenwerking sprake als een groep van autonome stakeholder binnen een specifiek domein betrokken zijn bij een interactief proces en gezamenlijke regels, normen en structuren gebruiken om op een onderwerp binnen dat domein te acteren. Er kunnen verschillende samenwerkingsstructuren gevonden worden. Echter, de wil om samen te werken is sterk verbonden aan het te verwachten resultaat wat gezamenlijk bereikt kan worden. De uitkomst van een samenwerkingsproces is twee ledig zijn: de doelen worden behaald of de doelen worden niet behaald. Er is dus sprake van '*collaborative advantage*' of van '*collaborative inertia*'. Een samenwerkingsproces kan als succesvol worden beschouwd als er een doel bereikt wordt, dat nooit bereikt had kunnen worden door als zelfstandige actoren te opereren. Daarvoor is het nodig dat de deelnemende partijen zich sterk van elkaar afhankelijk weten. Zonder deze wederzijdse afhankelijkheid kunnen de gestelde doelen niet behaald worden. Een samenwerkingsproces is niet succesvol, wanneer het vooraf gestelde doel niet of slechts heel langzaam bereikt wordt doordat het samenwerkingsproces bijvoorbeeld uitloopt in een conflict. Uit de empirie is af te lezen dat een succesvolle samenwerking inderdaad te verbinden is aan het behalen van een voordeel, namelijk het behalen van vooraf bepaalde doelen. Deze doelen kunnen alleen behaald worden wanneer er door de verschillende actoren met eigenstandige verantwoordelijkheden interactief wordt samengewerkt, binnen de kaders van de gezamenlijke regels, normen en structuren. Wanneer de doelen niet worden behaald, bijvoorbeeld door zich niet te houden aan bepaalde regels of normen, wordt ook de samenwerking niet als succesvol bestempeld.

Hoe is de relatie tussen discretionaire ruimte en succesvolle samenwerking te verklaren?

De relatie tussen discretionaire ruimte en succesvolle samenwerking is te verklaren vanuit de theorie en vanuit de empirie.

De theorie geeft aan dat het de street-level-bureaucrats zijn die onder andere invulling geven aan de discretionaire ruimte die er binnen organisaties bestaat. Deze street-level-bureaucrats moeten namelijk noodzakelijkerwijs gebruik maken van discretionaire ruimte om als professional hun werk te kunnen doen. Street-level-bureaucrats zonder beleidsvrijheid zijn geen street-level-bureaucrats. Daarmee zijn ze ook de verbindende schakel tussen discretionaire ruimte en succesvolle samenwerking. Omdat street-level-bureaucrats als professionals en public-officials werkzaamheden uitvoeren in een micro-netwerk of in een web met horizontale en verticale relaties moeten zij dus noodzakelijkerwijs samenwerken. De street-level-bureaucrats bevindt zich in het centrum van een netwerk en zij hebben daardoor relaties met alle actoren en moeten dus met alle actoren samenwerken. Omdat samenwerkingsprocessen complex, iteratief en meer cyclisch dan lineair zijn, vraagt dit bepaalde kwaliteiten van de street-level-bureaucrats. Deze professionals kunnen invloed uitoefenen op het vertrouwen van de verschillende actoren in elkaar binnen het samenwerkingsnetwerk. Daarbij zijn de leiderschapskwaliteiten van de professional van groot belang. Door het inzetten van de leiderschapstijlen, die de context van het samenwerkingsproces van de leider vraagt, kan er een bijdrage geleverd worden aan het behalen van de doelen. Binnen het netwerk of het domein van de school levert de directeur als street-level-bureaucrat dus een belangrijke bijdrage aan het behalen van de, door het bestuur gestelde, doelen. Om deze doelen te behalen moet de directeur, als professional, gebruik maken de discretionaire ruimte, maar ook leiderschapstijlen inzetten

die er voor zorgen dat er binnen het samenwerkingsproces dusdanig wordt samengewerkt dat er vertrouwen ontstaat of vertrouwen versterkt wordt. Dit doet de leider door onder andere transparant te zijn, tijdig en juist te communiceren en door activiteiten te ontplooiën die de wederzijdse afhankelijkheid versterken. Deze wederzijds afhankelijk moet door elke actor in het samenwerkingsproces gevoeld worden. Elke actor in en rond het schooldomein heeft namelijk een eigenstandige verantwoordelijkheid. Door samen te werken en zich verantwoordelijk te weten voor het einddoel of de einddoelen kunnen deze ook bereikt worden. De directeur als professional moet zich dus inzetten om het wederzijdse vertrouwen te bevorderen door middel van het getoonde leiderschap, door wederzijdse afhankelijkheid te bevorderen en door tijdig en volledig te communiceren. Deze activiteiten hebben een stimulerende werken in de richting van succesvolle samenwerking.

Ook vanuit de empirie is de relatie tussen discretionaire ruimte en succesvolle samenwerking duidelijk aan te wijzen. Wanneer schoolbesturen en directeuren zich houden aan hun formele afspraken met betrekking tot discretionaire ruimte bevordert dat de rolzuiverheid en daarmee het succes van de samenwerking. Vanuit de empirie zijn er in de relatie tussen discretionaire ruimte en succesvolle samenwerking twee beperkende factoren aan te wijzen, namelijk vertrouwen en identiteit.

Er zijn uit de empirie verschillende factoren te benoemen die van beperkende invloed zijn op vertrouwen. Zo werkt het niet behalen van bepaalde doelstellingen negatief. Daarbij is het belangrijk om op de juiste wijze te communiceren. Het is voor besturen belangrijk om tijdig van volledige en juiste informatie te worden voorzien. Wanneer besturen het idee hebben niet van de juiste informatie te worden voorzien, neemt het vertrouwen in de directeur af. Het wel behalen van bepaalde doelstelling zorgt voor een versterking van het vertrouwen. Binnen het samenwerkingsproces is men dan bereid om nieuwe en grotere doelen te stellen. Ook het in balans houden van de wederzijdse afhankelijkheid is van invloed op het vertrouwen. Tussen het bestuur en directeur kan een asymmetrische machtsverhouding ontstaan. Hoewel het bestuur formeel eindverantwoordelijk voor de organisatie is, steunt ze veelal op de expertise van de directeur. Door niet manipulatief te handelen, maar juist een goede sturing te geven aan deze onbalans wint de directeur aan vertrouwen. Door deze houding geeft de directeur invulling aan goed leiderschap. En door een goede invulling te geven aan leiderschap zorgt de directeur voor een hoge mate van vertrouwen. Vanuit de empirie kan worden gesignaleerd dat het voeren van volledige en juiste communicatie ook van invloed is op de mate van vertrouwen.

Ook rolverwarring frustreert het samenwerkingsproces. Door primair gefocust te zijn om de te bereiken doelen kan het samenwerkingsproces wel als succesvol worden getypeerd, terwijl de onderlinge relaties niet als plezierig zijn ervaren. Deze beperkende factoren kunnen dus in positieve zin versterkende factoren worden wanneer ze op de juiste wijze worden ingezet.

Daarnaast is identiteit altijd een beperkende factor. Een verschil van mening op het gebied van identiteit tussen de directeur en het bestuur leidt altijd tot een mindering van het succes van de samenwerking.

7.2 Hoofdvraag

Na het beantwoorden van de vier deelvragen wordt nu de hoofdvraag beantwoord en wordt er een conclusie geformuleerd. De hoofdvraag luidt namelijk: *‘Wat is de invloed van de*

discretionaire ruimte van schoolleiders in het primair onderwijs op succesvolle samenwerking tussen directeuren en besturen?’

Schoolleiders in het primair onderwijs zijn street-level-bureaucrats en daarmee te typeren als professionals. Om goed te functioneren hebben deze street-level-bureaucrats noodzakelijkerwijs discretionaire ruimte nodig. In het primaire onderwijs wordt de mate van discretionaire ruimte formeel vastgelegd in documenten en wordt de beleidsvrijheid door zowel alle directeuren als alle besturen als hoog ervaren. Er is wel een verschil te signaleren tussen formele en informele beleidsvrijheid. In de praktijk kan de informele discretionaire ruimte afnemen zonder dat er veranderingen in de formele ruimte optreden.

Deze inperking van de beleidsvrijheid kan verklaard worden door een afname van het vertrouwen tussen de verschillende actoren onderling. Vanuit de empirie zijn verschillende oorzaken aan te wijzen waardoor een vermindering van het vertrouwen veroorzaakt wordt. Wanneer rolonzuiverheid optreedt of sprake is van informeel handelen en wanneer de instellingsdoelen niet worden behaald is er altijd sprake van een beperking op het gebied van vertrouwen. Vanuit de theorie is geïdentificeerd dat wederzijdse afhankelijkheid en leiderschap ook van invloed zijn op de mate van vertrouwen. Dit wordt door de empirie bevestigd. Wanneer de verschillende actoren in het samenwerkingsproces zorgen voor een ‘*balance of power*’, dan werkt dat bevorderend ten opzichte van het onderlinge vertrouwen en geeft dat de actoren het gevoel elkaar nodig te hebben om de organisatiedoelen te bereiken. Het bereiken van deze doelen zorgt ervoor dat de actoren bereid zijn grotere en hogere doelen te stellen. Deze systematiek wordt de zogenaamde trust-bulding-loop genoemd. Daarbij is het belangrijk dat de directeur zijn positie als professional met een grote voorsprong op het gebied van kennis niet misbruikt en daarmee zorgt voor asymmetrische machtsverhoudingen. De rol van de leider binnen het samenwerkingsproces is van cruciaal belang. Leiderschap is een belangrijke oorzaak om het succes van het samenwerkingsproces te verklaren.

Naast vertrouwen is identiteit een belangrijke factor die van invloed is op de informele beleidsvrijheid van directeuren. Wanneer er een meningsverschil optreedt tussen het bestuur en de directeur op het gebied van identiteit is dat altijd van ruimte-beperkende invloed op de mate van beleidsvrijheid.

Wanneer er echter op een tijdige en volledige wijze wordt gecommuniceerd kan het beperkende karakter van identiteit, rolonzuiverheid, informeel handelen en het niet behalen van doelen worden verminderd.

Schoolleiders in het primair onderwijs hebben dus een hoge mate van formele discretie. Door deze hoge mate van discretie wordt de schoolleiders als street-level-bureaucrat aangesproken als professional. De wijze waar deze professionals invulling geven aan de discretionaire ruimte (door te werken aan vertrouwen en door op een goede wijze invulling te geven aan de identiteit) is van invloed op het succes van de samenwerking. Deze samenwerking zorgt ervoor dat er een voordeel behaald wordt die de zelfstandige actoren niet bereikt zouden hebben. Daarnaast is het belangrijk dat besturen ook een goede invulling geven en vast houden aan de formeel vastgelegde discretionaire ruimte. Wanneer er problemen optreden zouden ze niet als reflex de beleidsvrijheid informeel moeten beperken, maar de directeuren als professionals juist de ruimte moeten geven om hun eigen problemen op te lossen. Een complexe factor hierbij zijn de meestal verstoorde verhoudingen. Daardoor is te concluderen dat de persoonlijke relaties tussen directeur en bestuur belangrijker is voor het succes van de samenwerking door de formele kaders.

Tot slot: *‘Wat is de invloed van de discretionaire ruimte van schoolleiders in het primair onderwijs op succesvolle samenwerking tussen directeuren en besturen?’* De schoolleider, als street-level-bureaucrat, krijgt een hoge mate van discretionaire ruimte. Wanneer de schoolleider werkt aan een toename van het vertrouwen (door middel van het getoonde leiderschap, door tijdig en volledig te communiceren en door wederzijdse afhankelijkheid te bevorderen) en conflicten op het gebied van identiteit voorkomt zal dit leiden tot een succesvolle samenwerking.

7.3 Aanbevelingen en reflectie

In de slotparagraaf worden enkele aanbevelingen geven en wordt afgesloten met een reflectie op het onderzoek.

Aanbevelingen

De aanbevelingen worden gegeven op basis van de conclusie, het literatuuronderzoek en de empirische praktijk:

- Bewaak de formele beleidsvrijheid, ook wanneer het spannend wordt. Besturen mogen van directeuren als street-level-bureaucrats en daarmee als professionals verwachten dat zij problemen op een juiste wijze weten op te lossen. Wanneer de formele beleidsvrijheid niet verandert, maar wanneer er informeel beperkingen opgelegd worden, doet dan afbreuk aan het opgebouwde vertrouwen en levert dat schade op aan het samenwerkingsproces
- Spreek aan het begin van het samenwerkingsproces haalbare doelen af. Wanneer deze doelen behaald worden kunnen er nieuwe en hogere doelen gesteld worden. Door doelgericht te werken en behaalde successen te vieren neemt het vertrouwen tussen actoren toe.
- Heb aandacht voor goede persoonlijke relaties. Wanneer de persoonlijke relaties tussen de actoren onderling goed zijn, bevordert dat het vertrouwen in elkaar en een hoge mate van vertrouwen is een voorwaarde voor een succesvolle samenwerking.
- Communiceer tijdig en informeer elkaar volledig, vooral wanneer de vooraf gestelde doelen niet behaald dreigen te worden. Een goede en tijdige communicatie kan er voor zorgen dat het vertrouwen van de verschillende actoren in elkaar niet vermindert, ondanks de concessies die gedaan moeten worden op het gebied van de doelstellingen.
- Handel rol-zuiver door binnen de vooraf bepaalde grenzen, verantwoordelijkheden en afspraken te blijven en spreek elkaar daar op aan. Rol-zuiver handelen zal het succes van de samenwerking bevorderen en zal daarmee dienstbaar zijn aan het behalen van de doelen.
- Zorg dat er geen ruis ontstaat op het gebied van identiteit. Om dat te voorkomen moeten de actoren terugvallen op de vooraf opgestelde samenwerkingsstructuur. Wanneer actoren hiervan afwijken en er informele overlegstructuren gaan ontstaan, komt er spanning op het onderlinge vertrouwen te staan. Ruis op het gebied van identiteit is op te lossen door tijdig met elkaar te communiceren en door elkaar aan te spreken op de afspraken die er op het gebied van identiteit zijn gemaakt. Vooral op het gebied van identiteit is het belangrijk om rol-zuiver te handelen.

Reflectie

Tot slot vindt er een reflectie op het onderzoek plaats. Op welke punten is er discussie mogelijk? Ook nu wordt er gekeken naar een theoretische, methodische en empirische reflectie.

Op basis van het theoretisch kader is een conceptueel model opgesteld. In dit conceptuele model is, op basis van de theorie, uitgegaan van een causaal verband tussen discretionaire ruimte en vertrouwen. Toen dit conceptuele model geconfronteerd werd met de empirie, was een aanpassing van het conceptuele model noodzakelijk. De hypothese moest aangepast worden. De variabele vertrouwen bleek een intermediaire variabele te zijn tussen discretionaire ruimte en samenwerking en geen causale variabele. Tevens werden er twee variabelen toegevoegd, namelijk communicatie en identiteit. Deze toevoegingen zouden de basis kunnen zijn van een vervolg onderzoek dat zou kunnen plaatsvinden.

Door de toevoeging van identiteit aan het conceptuele model zou ook de onderzoeksmethode aangepast kunnen worden. In dit onderzoek is gekeken naar een zevental scholen die op identiteitsgebied identiek zijn. Het zou interessant zijn om hetzelfde onderzoek uit te voeren binnen een andere denominatie scholen om zo te onderzoeken of binnen deze scholengroep identiteit ook een belangrijke variabele is. Daarnaast is van elke school een directeur en bestuurslid geïnterviewd. Tijdens het onderzoek bleek de perceptie van de bestuursleden en de directeurs niet significant afwijkend te zijn. Hoewel ze elk vanuit hun perspectief reageerden op de onderzoeksvragen, bleken de beelden niet erg afwijkend te zijn. Voor een vervolgonderzoek zou dus ook gekozen kunnen worden voor het interviewen van alleen de directeurs.

De geïnterviewde personen behoorden tot het netwerk van de onderzoeken. Dat betekent dat de gesprekken open en vertrouwelijk gevoerd zijn, waarbij ook gevoelige informatie is gedeeld, die wel van cruciaal belang was voor het onderzoek. Omdat relaties tussen mensen centraal stond is het belangrijk om in een veilige setting het gesprek te voeren. Een nadeel van deze nabijheid is wel dat er ongewild 'bias' kan ontstaan. Het is belangrijk om dit als onderzoeker wel te beseffen en er rekening mee te houden, zodat er geen gekleurd beeld ontstaat. Er is echter geconcludeerd dat een succesvolle samenwerking niet kan zonder goede persoonlijke relaties.

8. Literatuurlijst

References

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Ansell, C., & Gash, A. (2012). Stewards, mediators, and catalysts: Toward a model of collaborative leadership¹. *The Innovation Journal*, 17(1), 2.
- Bremekamp, R., Kaats, E., en Irma, W. O., & en Wilfrid, E. K. (2010). Succesvol samenwerken; een kompas voor aanbevelingen en betekenisvolle interactie. *Holland/Belgium Management Review, Nummer, 130*, 2-9.
- Buchholtz, A. K., Amason, A. C., & Rutherford, M. A. (1999). Beyond resources the mediating effect of top management discretion and values on corporate philanthropy. *Business & Society*, 38(2), 167-187.
- Cornforth, C. (2003). *The governance of public and non-profit organizations* Routledge.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Hart, P. (2014). *Understanding public leadership* Palgrave Macmillan.
- Hooge, E., & Honingh, M. (2010). Goed bestuur in het primair onderwijs. *Resultaten Van De Nulmeting Monitor Goed Bestuur PO*,
- Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-Level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), 279-299.
- Huxham, C. (2003). Theorizing collaboration practice. *Public Management Review*, 5(3), 401-423.

- Jones, S. L., Fawcett, S. E., Fawcett, A. M., & Wallin, C. (2010). Benchmarking trust signals in supply chain alliances: Moving toward a robust measure of trust. *Benchmarking: An International Journal*, 17(5), 705-727.
- Kaats, E. A. P., & Opheij, W. (2008). *Bestuurders zijn van betekenis: Allianties en netwerken vanuit bestuurlijk perspectief* Reed Business.
- Lipsky, M. (1980). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individuals in the public services russell sage foundation. *New York*,
- Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review*, 20(3), 709-734.
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 66(s1), 33-43.
- Pearson, L. C., & Moomaw, W. (2005). The relationship between teacher autonomy and stress, work satisfaction, empowerment, and professionalism. *Educational Research Quarterly*, 29(1), 37.
- Steen, M. v. d. (2016). "Wat hebben wij aan u?". *Bestuurskunde*, 1, 78-89.
doi:10.5553/Bk/092733872016025001014
- Stone, D. (2012). Policy paradox: The art of political decision making, revised edition. *London and New York, NY: WW Norton and Company*,
- Taylor, I. (2007). Discretion and control in education: The teacher as street-level bureaucrat. *Educational Management Administration & Leadership*, 35(4), 555-572.
doi:10.1177/1741143207081063

Tummers, L., Bekkers, V., & Steijn, A. (2009). Beleidsvervreemding van publieke professionals. *B En M*, 36(2), 104-116.

Verschuren, P. J. M., & Doorewaard, J. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek* Den Haag: Lemma.

Wood, D. J., & Gray, B. (1991). Toward a comprehensive theory of collaboration. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2), 139-162.

Overige documenten en bronnen

Code Goed Bestuur in het Primair Onderwijs, POraad, 27 november 2014

(https://www.poraad.nl/files/themas/goed_bestuur/code_goed_bestuur_in_het_primair_onderwijs.pdf)

Degelijk onderwijsbestuur, Onderwijsraad, december 2004,

(https://www.onderwijsraad.nl/upload/documents/publicaties/volledig/website_degelijk_bestuurt.pdf)

Schoolgidsen, management statuten en/of strategisch bestuursbeleidsplan van de scholen waar de interviews hebben plaatsgevonden.

Reformatorisch Dagblad, 18 oktober 2000, <http://www.refdag.nl/oud/bin/001018bin07.html>

Staatsblad 2010, nummer 80, Wet Goed Onderwijs Goed Bestuur,

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2010-80.html>

Wet Medezeggenschap op Scholen, 1 augustus 2015 (<http://www.infowms.nl/wet-medezeggenschap-op-scholen/actuele-tekst-wms/>)

Wetsvoorstel Versterking Bestuurskracht Onderwijsinstellingen, 16 februari 2016, (<http://www.infowms.nl/wet-medezeggenschap-op-scholen/wijzigingen-op-komst/wet-versterking-bestuurskracht-onderwijsinstellingen/>)

www.onderwijsincijfers.nl, geraadpleegd op 27-10-2016

www.poraad.nl, geraadpleegd op 27-10-2015

www.wikipedia.nl, geraadpleegd op 2-1-2017

9. Bijlage Interviewhandleiding

Vragenlijst schoolleiders

1. Welke mate van vrijheid heb je formeel ontvangen in het maken en/of het uitvoeren van beleid?
2. Welke mate van vrijheid ervaar je in het maken en/of het uitvoeren van beleid?
3. In welke mate wordt je, in je werk als professional, beperkingen opgelegd?
4. Welke mate van vrijheid heb je om te kiezen en de uitvoering van het beleid zo vorm te geven, zoals je als professional denkt dat het gedaan moeten worden?
5. Is er binnen de organisatie ruimte om je eigen ideeën met betrekking tot het maken en/of uitvoeren van beleid vorm te geven?
6. Sta je anderen toe om zijn of haar eigen ideeën in te brengen?
7. Welke perceptie heb je bij de mate van autonomie met betrekking tot je eigen functie?
8. Welke perceptie heb je bij de mate van autonomie met betrekking tot de andere functies binnen de organisatie?
9. Is eerlijkheid en integriteit een belangrijk kenmerk van de organisatie?
10. Overheerst binnen de organisatie de intentie om gemaakte afspraken na te komen?
11. Wordt alle informatie die nodig is om de organisatie beter te maken door alle betrokkenen pro-actief gedeeld?
12. Is er vertrouwen in de professionals binnen de organisatie en wordt erop vertrouwd dat ze doen wat goed is voor de organisatie?
13. Wordt er, binnen de organisatie, ingegaan op eisen van de ene partij, die een andere partij binnen de organisatie kan schaden?
14. Spreekt iedereen binnen de organisatie de waarheid?
15. Heeft de wederzijdse afhankelijkheid bijgedragen aan het bereiken van de organisatiedoelen?
16. Heeft de wederzijdse afhankelijkheid van de partijen binnen de organisatie geleid tot een hogere mate van vertrouwen?
17. Heeft de wederzijdse afhankelijkheid van de partijen binnen de organisatie geleid tot een succesvolle samenwerking?
18. Heeft jou leiderschap bijgedragen aan de vergroting van het vertrouwen in elkaar, binnen het samenwerkingsproces?
19. Heeft jou leiderschap bijgedragen aan het succes van de samenwerking?
20. Worden de organisatiedoelen bereikt?
21. Hoe heb je, als leider, het samenwerkingsproces ervaren?

Vragenlijst bestuurders en/of toezichthouders

1. Welke mate van vrijheid wordt de schoolleider formeel gegeven in het maken en/of het uitvoeren van beleid?
2. Welke mate van vrijheid ervaar je in het maken en/of het uitvoeren van beleid?
3. In welke mate wordt de schoolleider, in zijn werk als professional, beperkingen opgelegd?
4. Welke mate van vrijheid heeft de schoolleider om te kiezen en de dingen te doen zoals hij als professional denkt dat ze gedaan moeten worden?
5. Is er binnen de organisatie ruimte voor de schoolleider om zijn eigen ideeën met betrekking tot het maken en/of uitvoeren van beleid vorm te geven?

6. Sta je anderen toe om zijn of haar eigen ideeën in te brengen?
7. Welke perceptie heb je bij de mate van autonomie met betrekking tot de functie van schoolleider?
8. Welke perceptie heb je bij de mate van autonomie met betrekking tot de andere functies binnen de organisatie?
9. Is eerlijkheid en integriteit een kenmerk van de organisatie?
10. Overheerst binnen de organisatie de intentie om gemaakte afspraken na te komen?
11. Wordt alle informatie die nodig is om de organisatie beter te maken door alle betrokkenen pro-actief gedeeld?
12. Is er vertrouwen in de professionals binnen de organisatie en wordt erop vertrouwd dat ze doen wat goed is voor de organisatie?
13. Wordt er, binnen de organisatie, ingegaan op eisen van de ene partij, die een andere partij binnen de organisatie kan schaden?
14. Spreekt iedereen binnen de organisatie de waarheid?
15. Heeft de wederzijdse afhankelijkheid bijgedragen aan het bereiken van de organisatiedoelen?
16. Heeft de wederzijdse afhankelijkheid van de partijen binnen de organisatie geleid tot een hogere mate van vertrouwen?
17. Heeft de wederzijdse afhankelijkheid van de partijen binnen de organisatie geleid tot een succesvolle samenwerking?
18. Heeft het getoonde leiderschap bijgedragen aan de vergroting van het vertrouwen in elkaar, binnen het samenwerkingsproces?
19. Heeft het getoonde leiderschap bijgedragen aan het succes van de samenwerking?
20. Worden de organisatiedoelen bereikt?
21. Hoe heb je, als bestuurder en/of toezichthouder, het samenwerkingsproces ervaren?