

Supervisor  
Regels  
Onderwijs  
Directeur  
BOOR  
Frontline  
Basisschool

ERASMUS  
UNIVERSITEIT  
ROTTERDAM

DE SCHOOLDIRECTEUR ALS SLUISWACHTER  
Een onderzoek naar de verwerking van regels door  
basisschooldirecteuren

Eva van Kooten | September 2010

# **De schooldirecteur als sluiswachter**

**Een onderzoek naar de verwerking van regels door basisschooldirecteuren**

**Eva van Kooten (295430)**

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Opleiding Bestuurskunde  
Masterprogramma Beleid en Politiek

**Dr. P.L. Hupe**

Begeleidend docent Erasmus Universiteit Rotterdam

**Dr. M.A. Beukenholdt**

Tweede lezer Erasmus Universiteit Rotterdam

September 2010

## Woord vooraf

Voor u ligt de scriptie 'De schooldirecteur als sluiswachter – Een onderzoek naar de verwerking van regels door basisschooldirecteuren'. Met deze scriptie rond ik de bestuurskundige master Beleid en Politiek af.

Na mijn bachelor Sociologie behaald te hebben aan de Erasmus Universiteit Rotterdam heb ik lang getwijfeld welke masteropleiding ik zou gaan volgen. Uiteindelijk heb ik ervoor gekozen mij in te schrijven voor het schakeljaar Bestuurskunde om in 2009 te kunnen starten met de master Beleid en Politiek. Ter afsluiting van deze master heb ik gedurende de periode februari-juni 2010 een onderzoeksstage gelopen bij stichting Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam en heb ik deze scriptie geschreven.

Via deze weg wil ik mijn collega's bij stichting BOOR en in het bijzonder mijn begeleider Geert Millekamp bedanken voor de mogelijkheid om onderzoek te doen binnen stichting BOOR. Ik wil mijn dank uitspreken voor de faciliteiten en begeleiding die de medewerkers van stichting BOOR mij geboden hebben.

Daarnaast wil ik dr. Peter Hupe bedanken voor zijn begeleiding bij het schrijven van deze scriptie. Zijn feedback heeft mij zeer geholpen bij het schrijven van deze scriptie. Ook wil ik dr. Tilly Beukenholdt bedanken voor haar inzet als tweede lezer.

Ten slotte wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor hun steun gedurende het proces dat geleid heeft tot deze scriptie. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar mijn vriend Sander, die te allen tijde voor mij klaar stond.

Eva van Kooten

Capelle aan den IJssel, september 2010

# Inhoudsopgave

Samenvatting.....	4
1. Inleiding.....	6
1.1 Aanleiding.....	6
1.2 Probleemstelling.....	7
1.3 Relevantie.....	8
1.4 Leeswijzer.....	8
2. Theoretisch kader.....	10
2.1 Street-Level Bureaucrats.....	10
2.1.1 Het handelen van street-level bureaucrats.....	10
2.1.2 Determinanten van het handelen van street-level bureaucrats.....	12
2.2 Frontline supervisors.....	15
2.3 Centrale begrippen.....	19
2.3.1 Wijzen van regelverwerking.....	19
2.3.2 Factoren.....	20
2.4 Conceptueel model.....	24
3. Operationalisatie en methodologische verantwoording.....	25
3.1 Operationalisatie.....	25
3.2 Dataverzamelmethode.....	27
3.3 Respondenten.....	28
3.4 Methoden data-analyse.....	29
4. Achtergrondinformatie.....	31
4.1 Overheidsregelgeving.....	31
4.2 Stichting Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam en regelgeving.....	33
4.3 De organisatie van stichting BOOR.....	34
4.3.1 De organisatiestructuur.....	34
4.3.2 Het Policy Governance model van Carver.....	34
4.3.3 Het besturingsmodel van stichting BOOR.....	35
4.3.4 Managementstatuut BOOR -PO.....	37
5. Bevindingen.....	39
5.1. Persoonskenmerken.....	39
5.1.1 Geslacht.....	39
5.1.2 Leeftijd.....	39
5.1.3 Kennis en Expertise.....	39
5.2 Werkbelevingskenmerken.....	41
5.2.1 Rolopvatting.....	41
5.2.2 Ervaren werklast.....	41
5.3 Handelingskenmerken.....	42
5.3.1 Formele contacten.....	42
5.3.2 Informele contacten.....	44
5.4 Organisatiekenmerken.....	45
5.4.1 Bevoegdheden.....	45
5.4.2 Controle.....	47

5.5 Wijzen van regelverwerking en bijbehorende motieven .....	47
6. Analyse van de bevindingen .....	50
6.1 Wijzen van regelverwerking en bijbehorende motieven .....	50
6.2. Persoonskenmerken.....	51
6.2.1 Geslacht .....	51
6.2.2 Kennis en expertise .....	52
6.3 Werkbelevingskenmerken .....	52
6.3.1 Rolopvatting.....	53
6.3.2 Ervaren werklast.....	54
6.4 Handelingskenmerken.....	54
6.4.1 Formele contacten .....	55
6.4.2 Informele contacten .....	55
6.4.3 Netwerken .....	57
6.5 Organisatiekenmerken .....	57
6.5.1 Bevoegdheden .....	58
6.5.2 Controle .....	59
7. Conclusie .....	60
7.1 Beantwoording deelvragen .....	60
7.1.1 Beantwoording deelvraag 1 .....	60
7.1.2 Beantwoording deelvragen 2 en 3 .....	61
7.1.3 Beantwoording deelvragen 4 en 5 .....	63
7.2 Beantwoording centrale vraag.....	64
7.3 Reflectie.....	66
7.3.1. Reflectie op het onderzoek.....	66
7.3.2 Reflectie op de bevindingen van het onderzoek.....	67
7.4 Aanbevelingen .....	68
Literatuurlijst .....	70
Bijlage 1. Interview topiclijst .....	73
Bijlage 2. Organogram stichting BOOR .....	74

## Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op de verwerking van regels door frontline supervisors. Er is onderzocht hoe basisschooldirecteuren in dienst bij stichting Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam (stichting BOOR) regels verwerken en met welke factoren deze wijze van regelverwerking samenhangt. Het onderzoek wil inzicht geven in de wijze waarop met regels wordt omgegaan. De wijze waarop regels worden verwerkt, bepaalt mede de effectiviteit van deze regelgeving. Daarnaast wil dit onderzoek bijdragen aan de ontwikkeling van kennis over frontline supervisors en hun handelen. Naar frontline supervisors en hun handelen is tot op heden nog weinig onderzoek gedaan.

In deze scriptie wordt een brede definitie van regelgeving gehanteerd. Onder regels worden handelingsvoorschriften verstaan, die aangeven wat verplicht, verboden of gewenst is. Er is in deze scriptie aandacht besteed aan de verwerking van politiek-bestuurlijke regels.

### *Theoretische invalshoek*

Deze scriptie richt zich op de frontline supervisor. Over de manier waarop frontline supervisors handelen is weinig geschreven. In deze scriptie wordt verondersteld dat het werk en de handelwijzen van frontline supervisors overeenkomsten vertonen met het werk en de handelwijzen van zowel street-level bureaucrats als publiek managers. Naar street-level bureaucrats en vooral publiek managers is meer onderzoek gedaan dan naar frontline supervisors. In het theoretisch kader van deze scriptie is daarom theorie en onderzoek over street-level bureaucrats, frontline supervisors en publiek managers besproken.

Op basis van de bestudeerde literatuur zijn enkele verwachtingen geformuleerd. Verwacht werd dat schooldirecteuren regels verwerken door extra regels te formuleren, regels letterlijk door te geven of regels te bufferen. Zij kunnen regels bufferen door regels te blokkeren, te filteren en/of door de invloed van regels te dempen. Daarnaast is de verwachting geformuleerd dat verschillen in het handelen tussen schooldirecteuren samen zouden kunnen hangen met de factoren geslacht, kennis en expertise, rolopvatting, ervaren werklast, formele en informele contacten, bevoegdheden en controle.

### *Methodologische verantwoording*

Om te achterhalen of deze verwachtingen overeen komen met de praktijk, zijn semigestructureerde interviews afgenomen en enkele documenten geanalyseerd. Er is gebruik gemaakt van onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten en documenten van stichting BOOR om een beeld te vormen van de regelgeving waar basisschooldirecteuren mee te maken hebben en de organisatie waar zij in dienst zijn. Daarnaast zijn verschillende documenten en informatieportals gebruikt om een beeld te vormen van de (potentiële) respondenten.

Voor de interviews zijn zestien basisschooldirecteuren geselecteerd. Bij de selectie van deze respondenten is rekening gehouden met het rayon waar de school is gesitueerd, de schoolgrootte en het geslacht van de directeur. De interviews zijn opgenomen, volledig uitgewerkt, geanonimiseerd en gecodeerd, zodat zij geanalyseerd konden worden.

### *Analyse van de bevindingen*

Basisschooldirecteuren werkzaam bij stichting BOOR hebben te maken met regelgeving afkomstig van de ministeries, de provincie, de gemeente, de deelgemeente, verschillende samenwerkingsverbanden en het bestuur. Uit de gesprekken met de directeuren blijkt dat hun handelwijze per type regelgeving kan verschillen. Zij benoemen meerdere wijzen van regelverwerking. De zestien geïnterviewde basisschooldirecteuren blijken, conform de verwachtingen, regels te verwerken door extra regels te formuleren, regels door te geven of regels te bufferen. Ook de drie op voorhand onderscheiden manieren om regels te bufferen worden door de directeuren beschreven. De directeuren hebben uiteenlopende motieven voor deze wijzen van regelverwerking.

Tijdens de gesprekken met de directeuren is tevens aandacht besteed aan de factoren geslacht, kennis en expertise, rolopvatting, ervaren werklast, formele en informele contacten, bevoegdheden en controle. Uit de analyse van de bevindingen is gebleken dat op basis van de interviews geen samenhang waargenomen kan worden tussen de wijze van regelverwerking en de factoren kennis en expertise, ervaren werklast, formele contacten en informele contacten. Deze factoren blijken ook niet samen te hangen met de variatie in motieven voor de verschillende handelwijzen. Variatie in de wijze van regelverwerking tussen de directeuren blijkt wel samen te hangen met de rolopvatting van de directeuren en de wijze waarop zij hun handelingsruimte ervaren. Daarnaast lijken ook de factoren geslacht en controle van belang.

### *Aanbevelingen*

Gezien het beperkte aantal respondenten dat voor dit onderzoek geïnterviewd is, is vervolgonderzoek nodig. Het wordt aanbevolen om vervolgonderzoek uit te voeren om te achterhalen of de in deze scriptie beschreven resultaten stand houden wanneer een groter aantal respondenten wordt geraadpleegd. De resultaten van dit onderzoek kunnen gebruikt worden als input voor kwantitatief onderzoek naar de wijze van regelverwerking van frontline supervisors en de daarmee samenhangende factoren. Daarnaast kan vervolgonderzoek nuttig zijn om te achterhalen of frontline supervisors in andere sectoren vergelijkbare wijzen van regelverwerking hanteren. Tot slot kan vervolgonderzoek uitgevoerd worden naar de effecten van de verschillende wijzen van regelverwerking. Stichting BOOR heeft naar aanleiding van dit onderzoek het voornemen onderzoek te (laten) doen naar de gevolgen van de handelwijzen van de basisschooldirecteuren voor de prestaties van de scholen.

Op basis van de bevindingen van dit onderzoek wordt stichting BOOR aanbevolen om bij de communicatie over regels rekening te houden met de door basisschooldirecteuren gehanteerde wijzen van regelverwerking. Aangeraden wordt om te bepalen wat de doelgroep is van regelgeving en in kaart te brengen op welke wijze deze regelgeving het best naar deze doelgroep gecommuniceerd kan worden.

## 1. Inleiding

In deze master-thesis wordt onderzocht hoe frontline supervisors, in dit onderzoek basisschooldirecteuren verbonden aan het Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam, regels verwerken en met welke factoren deze wijze van verwerking samenhangt. In dit hoofdstuk besteed ik aandacht aan de aanleiding van dit onderzoek en worden de vragen aan de hand waarvan dit onderzoek tot stand is gekomen, besproken. Daarnaast sta ik stil bij de wetenschappelijke, maatschappelijke en persoonlijke relevantie van dit onderzoek.

### 1.1 Aanleiding

Scholen hebben te maken met een grote hoeveelheid aan regelgeving. Deze regelgeving is afkomstig van nationale en lokale overheden, maar ook van het bestuur waar de school aan verbonden is. Schooldirecteuren dienen deze regelgeving te verwerken en toe te passen. Ik ben geïnteresseerd in de vraag hoe dit in de praktijk gebeurt en met welke factoren deze wijze van verwerking samenhangt. Gedurende mijn studies Sociologie en Bestuurskunde heb ik theorie en onderzoek bestudeerd met betrekking tot de invloed van uitvoerende professionals op de uitvoering van beleid. Over de rol van de directe leidinggevendenden van deze professionals ben ik gedurende mijn studie weinig tegen gekomen. Middels deze scriptie wil ik hier meer te weten over komen.

#### *Frontline supervisors*

In de bestuurskundige literatuur wordt aandacht besteed aan de relatie tussen beleid en uitvoering aan de hand van de term street-level bureaucrats. Lipsky (1980) introduceerde de term 'street-level bureaucrat' om de uitvoerende professional aan te duiden, die beleid in de praktijk vorm geeft. Een voorbeeld van een uitvoerende professional is de leraar. Lipsky stelt dat deze street-level bureaucrats een grote discretionaire ruimte hebben bij de uitvoering van hun werk.

Deze street-level bureaucrats hebben echter ook leidinggevendenden, genaamd frontline supervisors. Frontline supervisors kunnen worden omschreven als 'individuals responsible for the work of non-supervisory employees' (National Academy of Public Administration, 2003:2). Deze frontline supervisors dienen ervoor te zorgen dat de regelgeving afkomstig van de top correct wordt verwerkt en toegepast. Tegelijkertijd worden deze frontline supervisors geconfronteerd met de problemen die zijn/haar ondergeschikten tegenkomen. Deze frontline supervisors bevinden zich dus tussen de professionals op de werkvloer en het management in. Hupe (2007) constateert dat over de manier waarop deze frontline supervisors handelen weinig is geschreven. De street-level bureaucrats en vooral de publiek managers hebben binnen de Bestuurskunde meer aandacht gekregen. Om een beter beeld te krijgen van het handelen van de frontline supervisors is onderzoek nodig. Middels deze scriptie hoop ik hier een bijdrage aan te leveren.

#### *Stichting Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam*

Ook voor stichting Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam (stichting BOOR), de organisatie waar ik stage heb gelopen, is dit vraagstuk interessant. Stichting BOOR is een per 1 januari 2008 verzelfstandigd bestuur voor openbaar onderwijs. Tot 1 januari 2008 viel het openbaar onderwijs in



Rotterdam, weliswaar op afstand gezet middels een bestuurscommissie (art. 83 Gemeentewet), direct onder de gemeente Rotterdam. De gemeente was toen in meerdere mate verantwoordelijk voor de onderwijsinrichting, de besturing, de financiering en de huisvesting. Door de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs heeft een verschuiving in verantwoordelijkheden plaatsgevonden. Stichting BOOR is nu primair verantwoordelijk voor de onderwijsinrichting, de besturing, de financiering en de huisvesting van het openbaar onderwijs binnen de gemeentegrenzen van Rotterdam.

De overgang naar een stichtingsvorm van het openbaar onderwijs Rotterdam was aanleiding voor het Bestuur Openbaar Onderwijs om een strategisch beleidsplan op te stellen. Dit strategisch beleidsplan geeft de ambities weer en de wijze waarop het bestuur deze ambities wil bereiken. Voor stichting BOOR is het van belang dat de regelgeving en doelstellingen afkomstig van de overheid en de regelgeving en doelstellingen beschreven in het strategisch beleidsplan van de stichting verwerkt en toegepast worden. Het is voor de stichting daarom interessant te weten welke factoren het handelen van de schooldirecteuren met betrekking tot deze regelgeving beïnvloeden.

## 1.2 Probleemstelling

### *Doel van het onderzoek*

In bovenstaande paragraaf is aangegeven dat nog weinig bekend is over het handelen van frontline supervisors. Dit onderzoek wil daarom kennis verwerven over de verwerking van regels door frontline supervisors. Het onderzoek kent een descriptief en verklarend doel en wil in kaart brengen hoe frontline supervisors regels verwerken en met welke factoren deze wijze van verwerking samenhangt. Daarnaast kan dit onderzoek stichting BOOR informatie bieden over de feitelijke gang van zaken op de werkvloer.

### *Onderzoeksvraag*

Gelet op de hiervoor geformuleerde doelstelling(en) luidt de centrale vraag in deze scriptie:

***Hoe verwerken schooldirecteuren regels en met welke factoren hangt variatie in de wijze van verwerking samen?***

Om deze onderzoeksvraag zo goed mogelijk te beantwoorden, is zij uiteengelegd in de volgende vijf deelvragen:

- Met welke soorten regels hebben schooldirecteuren te maken?
- Hoe kunnen de schooldirecteuren gekarakteriseerd worden?
- Hoe kan de werksituatie van de schooldirecteuren gekarakteriseerd worden?
- Hoe verwerken schooldirecteuren regels?
- Waarom praktiseren schooldirecteuren deze wijze van regelverwerking?

Aan de hand van interviews worden de verwerkingswijzen en de bijbehorende motieven van schooldirecteuren achterhaald. Daarnaast wordt aandacht besteed aan enkele persoonskenmerken,

kenmerken van het handelen van de basisschooldirecteuren en organisatiekenmerken. Welke specifieke kenmerken aandacht krijgen, wordt bepaald aan de hand van de resultaten van het literatuuronderzoek, die besproken worden in hoofdstuk 2. De kenmerken worden waar mogelijk gerelateerd aan de wijzen van regelverwerking en bijbehorende motieven van de schooldirecteuren.

### **1.3 Relevantie**

In deze paragraaf staan de maatschappelijke, wetenschappelijke en bestuurskundige relevantie van dit onderzoek centraal.

#### *Maatschappelijke relevantie*

In de Nederlandse maatschappij bestaat (impliciete) overeenstemming over het belang van goed onderwijs. Verschillende overheidsinstellingen, waaronder het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&W), streven het doel na dat iedereen goed onderwijs volgt. Andere overheidsinstellingen besteden aandacht aan de randvoorwaarden voor goed onderwijs. Om het beoogde doel te bereiken formuleren deze instellingen onder andere regelgeving. Deze regels worden opgesteld in de veronderstelling dat ze worden nageleefd. Dit onderzoek is maatschappelijk relevant, omdat het in kaart brengt hoe basisschooldirecteuren met de regelgeving van verschillende overheidsinstellingen omgaan. De omgang van basisschooldirecteuren met deze regelgeving bepaalt mede de effectiviteit van deze regelgeving.

#### *Wetenschappelijke relevantie*

Dit onderzoek is ook wetenschappelijk relevant. De wetenschappelijke relevantie van een onderzoek wordt bepaald door “de mate waarin de te verwerven kennis zal bijdragen aan de bestaande kennis over een bepaald onderwerp” (Van Thiel, 2007:21). In paragraaf 1 van dit hoofdstuk valt te lezen dat nog weinig bekend is over het handelen van frontline supervisors. Dit onderzoek zal bijdragen aan de ontwikkeling van kennis op dit gebied en is daarom wetenschappelijk relevant. De ambitie bestaat bovendien om bij te dragen aan theorievorming over frontline supervisors.

#### *Persoonlijke relevantie*

Zoals aangegeven aan het begin van dit hoofdstuk heb ik gedurende mijn opleidingen Sociologie en Bestuurskunde theorie en onderzoek bestudeerd met betrekking tot de invloed van professionals op de uitvoering van beleid. Op mijn werk kon ik de inzichten besproken in deze literatuur veelal in de praktijk herkennen. Mijn collega's, docenten werkzaam in het hoger onderwijs, maken gebruik van hun discretionaire ruimte. De rol van de leidinggevendenden, of frontline supervisors, bleef mij echter altijd onduidelijk. Ook tijdens de door mij gevolgde vakken werd hier geen aandacht aan besteed. Als gevolg hiervan ben ik nieuwsgierig geraakt naar deze frontline supervisor.

### **1.4 Leeswijzer**

In dit hoofdstuk heeft u kunnen lezen welke onderzoeksvraag in deze scriptie wordt beantwoord. In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader van dit onderzoek gepresenteerd. In dit hoofdstuk worden

inzichten over street-level bureaucrats, frontline supervisors en publiek managers besproken en gebruikt om verwachtingen te formuleren over de wijzen van regelverwerking die frontline supervisors hanteren en de factoren die met deze handelwijzen samenhangen. De methodologische verantwoording van dit onderzoek vindt vervolgens plaats in hoofdstuk 3. In dit hoofdstuk worden tevens de begrippen die centraal staan in dit onderzoek geoperationaliseerd. Hoofdstuk 4 biedt informatie over de regels waar basisschooldirecteuren mee te maken hebben en over de organisatie waar de geïnterviewde directeuren werkzaam zijn. In hoofdstuk 5 worden vervolgens de bevindingen die tijdens dit onderzoek zijn gedaan, besproken. Deze bevindingen worden in hoofdstuk 6 geanalyseerd. In hoofdstuk 7 worden tot slot de antwoorden op de deelvragen en de centrale vraag besproken. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie op het onderzoek en aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

## 2. Theoretisch kader

In hoofdstuk 1 is reeds aangegeven dat deze scriptie onderzoekt hoe frontline supervisors regels verwerken. Het is daarom van belang te bepalen wat onder regels wordt verstaan. In dit onderzoek wordt de definitie van Elinor Ostrom (aangehaald in Hupe, 2007) gehanteerd:

'Rules are shared understandings among those involved that refer to enforced prescriptions about what actions (or states of the world) are *required, prohibited, or permitted*' (Ostrom, 1999, p.50)

Regels kunnen dus worden gezien als handelingsvoorschriften die aangeven wat verplicht, verboden of toegestaan is. Deze scriptie wil in kaart brengen hoe frontline supervisors regels afkomstig van nationale en lokale overheden en de organisatie waar zij werkzaam zijn, verwerken en met welke factoren deze wijze van verwerking samenhangt.

Frontline supervisors bevinden zich tussen de street-level bureaucrats en het hogere management in. Zij dienen er immers voor te zorgen dat de regelgeving afkomstig van de top correct wordt verwerkt en toegepast, maar worden tegelijkertijd geconfronteerd met de problemen die zijn/haar ondergeschikten tegen komen. Verondersteld kan worden dat het werk en de handelwijzen van frontline supervisors overeenkomsten vertonen met het werk en de handelwijzen van zowel street-level bureaucrats als publiek managers. Naar frontline supervisors is minder onderzoek gedaan dan naar street-level bureaucrats en vooral publiek managers. In dit theoretisch kader wordt daarom theorie en onderzoek over street-level bureaucrats, frontline supervisors en publiek managers besproken.

### 2.1 Street-Level Bureaucrats

Gezien de aangenomen overeenkomsten tussen de handelwijzen van street-level bureaucrats en frontline supervisors, worden in deze paragraaf verschillende inzichten over street-level bureaucrats gepresenteerd.

#### 2.1.1 Het handelen van street-level bureaucrats

Zowel Lipsky (1980) als Maynard-Moody en Musheno (2000) hebben aandacht besteed aan het handelen van street-level bureaucrats. De inzichten van deze auteurs worden daarom kort besproken.

##### *Lipsky*

De term street-level-bureaucrat is geïntroduceerd door Lipsky (1980). Met deze term duidde Lipsky de uitvoerende professional aan, die beleid in de praktijk vorm geeft. Street-level bureaucrats, zoals onderwijzers en politieagenten, hebben, volgens Lipsky, een (grote) discretionaire ruimte. Dit beargumenteert hij door aan te geven dat street-level bureaucrats genoodzaakt zijn hun professionele expertise te gebruiken bij het reageren op cliënten, het beleid soms vaag is en er ruimte is voor interpretatie, en de controle over hun werk beperkt is.

Street-level bureaucrats hebben tegelijkertijd vaak te maken met een grote tijdsdruk, beperkte middelen en onzekerheden. Lipsky (aangehaald door Hupe & Hill, 2007) stelt dat contactambtenaren standaardmanieren van doen ontwikkelen om hun werk draaglijk te houden en om te springen met deze lastige arbeidsomstandigheden. Deze standaardmanieren zijn gericht op het ten dele voldoen aan de verwachtingen, maar ook op het vergroten van de arbeidstevredenheid. Street-level bureaucrats proberen hun werk dus op een aanvaardbare manier te doen, maar wijken door de geschetste situatie af van de officiële verwachtingen. Doordat street-level bureaucrats afwijken van deze verwachtingen en standaard manieren van handelen ontwikkelen, zijn zij niet alleen uitvoerders, maar ook mede-makers van overheidsbeleid. Het handelen van de street-level bureaucrat in contact met burgers, draagt immers bij aan hoe het beleid er in de realiteit uit ziet. Lipsky geeft aan dat het doen toenemen van regels en controle dit niet kan wijzigen, en zelfs kan resulteren in ongewenste resultaten.

#### *Maynard-Moody en Musheno*

Ook Maynard-Moody en Musheno (2000) geven aan dat street-level bureaucrats discretionaire ruimte hebben. Zij stellen dat de dominante manier waarop naar de rol van deze ruimte wordt gekeken, afwijkt van het verhaal van de street-level bureaucrats zelf. Zij onderscheiden twee 'narratives of discretion':

- State-agent narrative. Dit narrative is volgens de auteurs dominant in de literatuur over street-level bureaucrats en veronderstelt dat deze contactambtenaren handelen uit eigen belang. Zij gebruiken hun discretionaire ruimte om hun werk makkelijker, veiliger en 'more rewarding' te maken. Dit narrative veronderstelt dat street-level workers het beleid maken.
- Citizen-agent narrative. Het citizen-agent narrative is gebaseerd op het onderzoek van de auteurs en weerspiegelt het verhaal van de street-level workers. Volgens het citizen-agent narrative baseren street-level bureaucrats beslissingen op 'their judgment of the worth of the individual citizen client' (Maynard-Moody en Musheno, 2000, p. 329). In plaats van dat regels en procedures het oordeel over een cliënt bepalen, oordelen street-level bureaucrats eerst over de cliënt. Daarna wordt pas naar regels gekeken. Deze regels worden, indien van toepassing, gebruikt als bekrachtiging. Als de regels niet van toepassing zijn, rationaliseren de street-level bureaucrats hun oordeel. Dit narrative stelt dat street-level bureaucrats niet handelen uit eigen belang. Om goed te kunnen reageren op de behoeften van de klant, zouden zij hun werk vaak zelfs moeilijker, minder prettiger, gevaarlijker en officieel minder succesvol maken.

Lipsky en Maynard-Moody en Musheno geven dus aan dat street-level bureaucrats gebruik maken van hun discretionaire ruimte, respectievelijk omdat zij willen voldoen aan verwachtingen maar de situatie ook werkbaar willen houden of omdat zij goed willen kunnen reageren op de persoon of klant die zij treffen. Het gebruik van discretionaire ruimte door street-level bureaucrats is van invloed op de implementatie van beleid. Het is dan ook niet vreemd dat door verschillende auteurs onderzoek is gedaan naar de determinanten van het handelen van street-level bureaucrats.

### 2.1.2 Determinanten van het handelen van street-level bureaucrats

In deze scriptie worden een aantal recente artikelen gebruikt om in kaart te brengen welke factoren van invloed zijn op het handelen van street-level bureaucrats. Er zijn meer artikelen met betrekking tot de determinanten van het handelen van street-level bureaucrats dan in deze scriptie behandeld worden. De selectie van de in deze paragraaf te bespreken artikelen heeft plaatsgevonden door te zoeken naar artikelen gepubliceerd in bestuurskundige tijdschriften in de afgelopen vijf jaar. Hier is voor gekozen, omdat aangenomen wordt dat de auteurs van recente artikelen kennis hebben genomen en gebruik maken van eerdere onderzoeken en bevindingen. Alle auteurs van de geselecteerde papers blijken inzichten van andere auteurs te bespreken en te gebruiken.

In deze paragraaf worden vijf artikelen besproken waarin factoren worden benoemd die van invloed zijn op het handelen van street-level bureaucrats. De auteurs van twee van de artikelen, Oberfield (2009) en DeHart-Davis (2007, 2009), besteden in hun onderzoek zowel aandacht aan persoons- als organisatiekenmerken. De auteurs van de twee andere onderzoeken die in deze paragraaf besproken worden, Jewell en Glaser (2006) en Keiser (2010), bespreken naar eigen zeggen slechts één van deze twee soorten kenmerken. Jewell en Glaser geven aan de organisationele omgeving centraal te stellen, terwijl Keiser stelt individuele karakteristieken te onderzoeken.

#### *Oberfield*

Oberfield (2009) heeft onderzocht hoe street-level bureaucrats ontwikkelen gedurende organisatiesocialisatie om de impact van organisationele factoren en overige factoren op het handelen in kaart te kunnen brengen. Hij geeft aan dat een onderscheid gemaakt kan worden tussen organization theory en continuity theory. Verschillende auteurs (Brehm and Gates 1997; Heumann 1981; Kaufman 1960; Lipsky 1980; March and Simon 1958; Merton 1940; Riccucci et al. 2004; Saks and Ashforth 1997; Van Maanen 1973; Wanous 1992; Wilson 1989; Zimbardo 2004) stellen volgens Oberfield dat het gedrag en het handelen van organisatieleden beïnvloed worden door de situationele en organisationele context. De continuity theory stelt echter dat persoonskenmerken, zoals personaliteit, ideeën en overtuigingen gelijk blijven gedurende een leven. Individuen zijn niet statisch, maar passen vertrouwde strategieën toe en putten uit ervaringen uit het verleden, wanneer ze geconfronteerd worden met een nieuwe situatie. Deze twee theorieën benoemen dus verschillende determinanten van gedrag.

Oberfield geeft aan dat eerder onderzoek (van Crozier 1964; Kaufman 1960; March 1994; Maynard-Moody and Musheno 2003; Merton 1940; Riccucci 2005; Sandfort 2000; Scott 1997; Selden et al. 1998; Simon 1997; Wilkins and Keiser 2004) heeft uitgewezen dat het gedrag van street-level bureaucrats samenhangt met de 'views of themselves as government officials and their views of the people who they serve' (p.1). De auteur bouwt voort op de ideeën van Maynard-Moody en Musheno (2003), die aangeven dat street-level bureaucrats twee verschillende soorten identiteiten ontwikkelen: de 'traditional rule-following identities' en de 'discretion using identities'. Deze identiteiten zijn 'their projections of who they are in particular instances and what that means in terms of following standard protocols' (Oberfield, 2009, p.3). Street-level bureaucrats wijzigen, volgens Maynard-Moody en Musheno hun identiteit op basis van de persoon met wie zij interacteren. Oberfield stelt echter tevens:

'In other words, although bureaucrats have the potential to act as rule followers or rule deviators in any situation, they may consistently choose one identity. In this conceptualization of bureaucratic psychology personality is the stable core at a individual's center and identities are the masks that the individual uses in different situations.' (p.4)

De auteur erkent dat street-level bureaucrats verschillende identiteiten hebben die zij op verschillende momenten gebruiken, maar stelt ook dat er sprake is van orde en consistentie wat betreft de keuzes voor een identiteit. Deze 'rule-following identities' zouden, volgens Oberfield, beïnvloed kunnen worden door 'extraorganization influences' (continuity theory) en/of 'organization influences' (organization theory). Oberfield onderzoekt hoe street-level bureaucrats ontwikkelen gedurende socialisatie binnen de organisatie en vormt hierdoor een beeld van de impact van deze invloeden. De auteur onderscheidt 'formal organizational influences' (zoals training, monitoring en supervisie), 'informal organizational influences' (zoals sociale connecties met collega's en de organisatiecultuur) en 'extraorganizational influences' (zoals persoonlijkheid, ervaring als werknemer van de overheid en geslacht). Uit het onderzoek blijkt dat met name de 'organization influences' training en sociale connecties met collega's invloed hebben op de street-level bureaucrats. De persoonlijkheid is of blijft echter ook van invloed. De resultaten van het onderzoek ondersteunen dus zowel de organization theory als de continuity theory.

Uit het onderzoek van Oberfield blijkt dat monitoring en supervisie weinig tot geen invloed blijken te hebben op de denkbeelden en het handelen van street-level bureaucrats. Eerder onderzoek van Riccucci et al. (2004) spreekt dit tegen. Zij bespreken in hun artikel over beleidshervorming de rol van de publiek manager in 'Front-Line Practices'. Zij stellen dat publiek managers met name middels 'performance monitoring' van invloed (kunnen) zijn op het handelen van street-level bureaucrats.

#### *DeHart-Davis*

DeHart-Davis (2007) heeft geen onderzoek gedaan naar factoren die van invloed zijn op het handelen van street-level bureaucrats, maar bespreekt factoren die van invloed zijn op 'the unbureaucratic personality'. De 'unbureaucratic personality' is bereid regels te buigen. De 'bureaucratic personality' en 'unbureaucratic personality' kunnen niet worden gezien als twee tegenpolen. DeHart-Davis (2007) stelt dat 'whereas the bureaucratic personality concept has evolved over time to represent an alienated individual who uses undue organizational rule abidance to overcome a sense of powerlessness, the unbureaucratic personality is a priori unattached to any particular dispositional trait' (p.892).

DeHart-Davis toont in dit onderzoek onder andere aan dat de persoonskenmerken 'nonconformity' en 'risk propensity' en de organisatiekenmerken 'red tape' en 'centralisation' 'the unbureaucratic personality' versterken. Deze 'unbureaucratic personality' wordt, volgens DeHart-Davis, verminderd door 'public service commitment' en formalisatie binnen de organisatie.

In een later onderzoek toont DeHart-Davis samen met Portillo (2009) aan dat ook geslacht van invloed is op 'rule abidance'. Vrouwen zouden eerder geneigd zijn regels op te volgen dan mannen. Uit het onderzoek blijkt tevens dat de status binnen de organisatie van invloed is op het handelen.

Vrouwen, die een hogere functie hebben zijn eerder geneigd regels te volgen dan vrouwen met een relatief lagere functie.

#### *Jewell en Glaser*

Zoals aangegeven besteden Jewell en Glaser (2006), in tegenstelling tot de hiervoor besproken auteurs, alleen aandacht aan de invloed van de organisationele omgeving op het handelen van street-level bureaucrats. Jewell en Glaser presenteren in het artikel *Toward a general analytical framework* een algemeen kader of model voor onderzoek naar de rol van de organisationele omgeving in de relatie tussen beleidsdoelstellingen en uitvoering op de werkvloer. Zij stellen dat verschillende wetenschappers aandacht hebben besteed aan de invloed van de organisatie op street-level bureaucrats, maar dat een meer algemeen model nog ontbreekt. Het model schetst zes sleutelfactoren die van invloed zijn op het handelen van street-level bureaucrats. Deze zes factoren blijken na langdurig inductief onderzoek van de auteurs van belang. Jewell en Glaser geven aan dat de invloed en significantie van deze factoren per situatie en/of organisatie kunnen verschillen. De factoren die Jewell en Glaser onderscheiden zijn: *authority* (bevoegdheid), *role expectations* (rolverwachtingen), *workload* (werklast), *client contact* (contact met cliënten), *knowledge and expertise* (kennis en expertise) en *incentives* (prikkels).

Onder *authority* verstaan Jewell en Glaser de mogelijkheden die street-level bureaucrats hebben om invloed uit te oefenen op anderen, in dit geval op hun cliënten. Deze bevoegdheid of macht staat, formeel gezien, omschreven in de taakomschrijving van de desbetreffende persoon. In deze taakomschrijving staat wat de street-level bureaucrat moet doen; tot welke middelen hij/zij toegang heeft en of hij/zij de mogelijkheid heeft sancties op te leggen. Onder *authority* verstaan Jewell en Glaser tevens de discretionaire ruimte die frontline workers hebben, bij het bepalen of en hoe zij hun macht of bevoegdheid gebruiken.

De factor *rolverwachtingen* heeft volgens Jewell en Glaser betrekking op het beeld dat een street-level bureaucrat heeft van zijn/haar rol binnen het beleid. Het betreft de wijze waarop de missie en waarden van beleid, zoals gecommuniceerd naar medewerkers, worden gevat in de percepties van de street-level bureaucrat en zijn houding ten opzichte van zijn werk en cliënten.

Jewell en Glaser (2006) geven aan dat ook *werklast* van invloed is op het handelen van street-level bureaucrats. Werklast verwijst in dit geval naar 'demands that occur on a regular basis for workers based on the regulations they are required to apply and the case needs that arise' (Jewell en Glaser, 2006, p.341).

Met de term *client contact* verwijzen Jewell en Glaser (2006) naar de frequentie, de duur en de kwaliteit van directe contacten van street-level bureaucrats met hun cliënten. Het betreft de algehele omgeving waarin street-level bureaucrats en cliënten interacteren en de sfeer binnen de organisatie, die wordt gecreëerd door de wijze waarop het beleid wordt toegepast.

Onder *kennis en expertise* vallen volgens Jewell en Glaser (2006) scholing, training, beleidskennis en kennis over de omgeving. Zij stellen dat 'knowledge and expertise refers to how workers understand program rules and aims, opportunities for and requirements of the client population, and the skills



they have to facilitate their assessment and engagement of clients around these issues' (Jewell en Glaser, 2006, p.341).

De laatste factor die Jewell en Glaser (2006) van invloed achten op het handelen van street-level bureaucrats is *incentives*. Onder *incentives* vallen de formele en informele belonings- en strafsysteem. De auteurs geven aan dat frontline workers prikkels voelen om werk, waar zij op worden geëvalueerd, goed te volbrengen. Daarnaast zouden persoonlijke voldoening en intrinsieke beloningen van belang zijn. Dit zouden *incentives* kunnen zijn om de discretionaire ruimte te gebruiken, aldus Jewell en Glaser.

### *Keiser*

Keiser (2010) besteedt aandacht aan de invloed van individuele karakteristieken bij zijn onderzoek naar variatie in handelwijzen tussen street-level bureaucrats. Keiser geeft aan dat het meeste onderzoek naar het handelen van street-level bureaucrats gericht is op organisaties waar de cliënt en street-level bureaucrat face-to-face contact hebben. Keiser stelt dat, onder andere door de ontwikkeling van IT, niet alle street-level bureaucrats hun cliënten (nog) op deze manier te woord staan. Volgens Keiser betekent dit niet dat street-level bureaucrats geen invloed meer hebben op de wijze waarop beleid wordt geïmplementeerd. Immers, regels blijven op verschillende manieren te interpreteren en cliënten zijn niet exact te vatten in de officiële regels. Keiser doet daarom onderzoek naar de oorzaken van variatie in handelwijze van street-level bureaucrats, die geen face-to-face contact onderhouden met hun cliënten. Individuele karakteristieken van street-level bureaucrats, zoals hun ideologie en beeld van het beleid, hun houding ten opzichte van cliënten, de beschikbare informatie over het denken en handelen van zowel hun supervisors als andere actoren en hun snelheid bij het maken van beslissingen, staan hierbij centraal.

Uit het onderzoek van Keiser (2010) blijkt dat het handelen van street-level bureaucrats wordt beïnvloed door hun beeld van actoren in andere organisaties, betrokken bij het beleid. Sommige van deze actoren staan in hiërarchische verhouding tot de street-level bureaucrats; anderen niet. Daarnaast blijkt dat street-level bureaucrats niet worden beïnvloed door de supervisors binnen hun organisatie. Keiser geeft aan dat dit onderzoeksresultaat mogelijk te verklaren valt, doordat er weinig variatie bestaat in opvattingen over de supervisor. Er bestaat wel variatie in de opvattingen over actoren in andere organisaties.

Keiser (2010) vindt ook geen bewijs voor de aanname dat het beeld van de cliënt van invloed is op het handelen van de street-level bureaucrats. De resultaten suggereren dat het beeld van de cliënt minder van invloed is op het handelen, wanneer er geen face-to-face contact plaats vindt. Het beeld van street-level bureaucrats over de doelen en missie van de organisatie blijken wel van invloed op het handelen. Dit geldt ook voor de snelheid waarmee street-level bureaucrats beslissingen maken.

## **2.2 Frontline supervisors**

Zoals reeds besproken is er nog weinig onderzoek gedaan naar het handelen van frontline supervisors. Brewer (2005) en Hupe (2007) hebben beiden aandacht besteed aan (de rol van) de

frontline supervisor. Hupe (2007) maakt in zijn artikel gebruik van eerder onderzoek van O'Toole Jr en Meier (1999 en later) naar de rol van het handelen van publiek managers. Zoals aangegeven in de inleiding van dit hoofdstuk wordt ook door mij aangenomen dat het handelen van frontline supervisors overeenkomsten vertoont met het handelen van zowel street-level bureaucrats als publiek managers. Daarom wordt in deze paragraaf tevens aandacht besteed aan de inzichten van O'Toole Jr. en Meier (1999, 2001, 2003, 2008) en Meier, O'Toole Jr. en Hicklin (2010).

#### *Brewer*

Brewer (2005) heeft onderzoek gedaan naar de bijdrage van frontline supervisors aan de prestaties en effectiviteit van een organisatie. Hierbij heeft hij gebruik gemaakt van de variabelen *frontline supervisory status* en *supervisory proficiency*. Uit het onderzoek blijkt dat deze variabelen een positieve significante invloed hebben op de prestaties en effectiviteit van federale agentschappen, onafhankelijk van alle andere factoren die in het onderzoek zijn meegenomen. Kortom, uit het onderzoek van Brewer blijkt dat frontline supervisors van belang zijn voor de prestaties en effectiviteit van een organisatie. Frontline supervisors spelen een belangrijke rol, door zowel hun aanwezigheid als door hun 'skilled management contributions'. Het onderzoek van Brewer toont dus aan dat het handelen van frontline supervisors van invloed is op de prestaties van een organisatie. Het onderzoek geeft echter geen informatie over hoe frontline supervisors handelen.

#### *O'Toole Jr. en Meier*

O'Toole Jr. en Meier (1999) hebben een model ontwikkeld aan de hand waarvan zij in meerdere artikelen aantonen dat de manier waarop gemanaged wordt van invloed is op de resultaten van een organisatie of programma. Zij geven aan dat publieke organisaties open systemen zijn. O'Toole Jr. en Meier delen management op in drie delen:

- Het zorgen voor stabiliteit binnen de organisatie 'through additions to hierarchy/structure as well as regular operations';
- Inspanningen om bronnen uit de omgeving te benutten;
- Inspanningen om 'environmental shocks' te bufferen.

Meier en O'Toole Jr. hebben hun model in 2001 en 2003 gebruikt om aan te tonen dat er een verband is tussen netwerk management en de prestaties van een organisatie. Onder netwerk management wordt door Meier en O'Toole (2001, 2003) de interactie met actoren uit de omgeving van een organisatie verstaan. Zowel inspanningen om bronnen uit de omgeving te benutten als om 'environmental shocks' te bufferen, worden door Meier en O'Toole onder netwerk management gevat. Uit het onderzoek van Meier en O'Toole Jr., gepresenteerd in 2001, blijkt dat netwerk management belangrijk kan zijn voor de prestaties van een organisatie. Ook de hypothese dat netwerkende managers anders reageren op 'environmental shocks' dan managers die niet netwerken, wordt door dit onderzoek ondersteund. Uit het onderzoek van 2003 blijkt daarnaast dat door de activiteit van netwerken de steun van de omgeving verbetert, waardoor beter gepresteerd wordt. De netwerkende respondenten hielden zich minder bezig met de interne operaties dan anderen, maar behaalden betere resultaten.

In hun artikel *Management Theory and Occam's Razor. How Public Organizations Buffer the Environment* passen Meier en O'Toole (2008) hun model opnieuw toe. Zij onderscheiden in dit artikel drie soorten van het hierboven benoemde bufferen van 'environmental shocks':

- De blokkade: invloeden vanuit de omgeving worden geblokkeerd.
- Een filter: invloeden vanuit de omgeving worden geselecteerd: sommige worden doorgelaten, anderen niet.
- Een demper: de invloeden vanuit de omgeving worden beperkt/gereduceerd.

In dit onderzoek naar bufferen presenteren Meier en O'Toole (2008) bewijs voor de aanname dat het bufferen door managers de prestaties van een organisatie kan verbeteren.

Meier, O'Toole Jr. en Hicklin (2010) hanteren hun model tevens in het artikel *I've Seen Fire and I've Seen Rain: Public Management After a Natural Disaster*. In dit artikel stellen zij dat organisaties op twee manieren om kunnen gaan met 'environmental shocks'. Ten eerste kunnen deze shocks gebufferd worden. Meier, O'Toole en Hicklin (2010) geven echter aan dat niet elke 'environmental shock' gebufferd kan worden. Dit geldt ook voor de twee orkanen, Katrina en Rita, die in dit onderzoek centraal staan. Organisaties kunnen daarnaast 'cope with the shocks that penetrate the boundaries of the organization' (Meier, O'Toole Jr. en Hicklin, 2010, p. 981). De auteurs stellen dat er twee mogelijkheden te onderscheiden zijn voor wat betreft deze tweede manier:

- De organisatie kan de structuur van de organisatie op die manier inrichten dat zij in staat is zich aan te passen aan de shocks;
- De organisatie poogt de shocks en diens consequenties te managen.

Uit dit onderzoek van Meier, O'Toole Jr. en Hicklin (2010) blijkt dat organisatiestructuur en management bij het verwerken van 'environmental shocks', in dit geval de twee orkanen Katrina en Rita, van belang zijn voor de resultaten.

### *Hupe*

Hupe (2007) besteedt in zijn working paper *The Frontline Supervisor: On the Study of Leadership at the Street-Level* aandacht aan de wijze waarop frontline supervisors handelen en met regels omgaan. In dit theoretische paper bespreekt Hupe welke inzichten beschikbaar zijn over de wijze waarop frontline supervisors hun taken vervullen. Daarnaast besteedt hij aandacht aan de factoren die variatie in taakvervulling kunnen verklaren en aan de mogelijke invloeden van New Public Management.

Hupe geeft aan dat frontline supervisors te maken hebben met een grote hoeveelheid aan regels of handelingsvoorschriften van een verscheidenheid aan bronnen. Hupe bespreekt deze bronnen door te verwijzen naar een artikel van de hand van Hupe en Hill (2007). Hupe en Hill hebben een typologie van publieke verantwoording ontwikkeld, waarmee zij een onderscheid maken tussen drie verantwoordingsregimes, waar publieke professionals of street-level bureaucrats mee te maken hebben. Zij benoemen professionele verantwoording, politiek-bestuurlijke verantwoording en maatschappelijke verantwoording. Daarnaast besteden Hupe en Hill (2007) aandacht aan de actor, die ter verantwoording wordt geroepen. Zij onderscheiden hiervoor drie handelingschalen, namelijk: het systeem, de organisatie en het individu. Op basis van de typologie van Hupe en Hill (2007) onderscheidt Hupe (2007) drie bronnen van regels of drie typen regels, namelijk politiek-bestuurlijke regels, professionele normen en maatschappelijke verwachtingen. Hupe geeft aan dat

niet alleen street-level bureaucrats, maar ook hun leidinggevendenden met deze regels te maken hebben. Hupe stelt dus dat frontline supervisors en street-level bureaucrats niet alleen te maken hebben met politiek-bestuurlijke regels, maar dat zij zich ook te houden hebben aan andere handelingsvoorschriften. Hij stelt bovendien dat hoe groter het aantal handelingsvoorschriften, hoe groter de kans op tegenstrijdigheden en conflicten tussen deze handelingsvoorschriften en dus hoe groter de ruimte voor frontline supervisors en street-level bureaucrats om zelf beslissingen te maken.

Om in kaart te brengen hoe frontline supervisors hun taken vervullen en reageren op regels die zij dienen te verwerken, maakt Hupe (2007) gebruik van het model van O'Toole Jr. en Meier (1999) dat hierboven is besproken. Hupe besteedt aandacht aan een working paper van Meier, O'Toole en Hicklin uit 2007 dat de basis zou vormen voor het hierboven besproken artikel *I've Seen Fire and I've Seen Rain: Public Management After a Natural Disaster* van deze auteurs uit 2010. Hupe (2007) stelt dat aangenomen kan worden dat de reactiemogelijkheden op negatieve onverwachte 'environmental shocks', zoals omschreven door Meier, O'Toole Jr. en Hicklin niet fundamenteel zullen verschillen van reactiemogelijkheden op invloeden met een stabiel karakter, zoals (een toenemende hoeveelheid aan) regels. Vergelijkbaar met de reactiemogelijkheden gepresenteerd door Meier, O'Toole en Hicklin (2010) onderscheidt Hupe (2007) drie mogelijke reacties van frontline supervisors op deze grote hoeveelheid aan regels:

- *Strengthening*: het toevoegen van regels die gevolgd moeten worden door hun ondergeschikten.
- *Passing*: het doorgeven van de regels aan hun ondergeschikten.
- *Buffering*: het opvangen en dempen van opgelegde regels.

Hupe (2007) geeft daarnaast aan dat eventuele variatie in handelwijze tussen frontline supervisors kan samenhangen met de activiteit van netwerken, het onderhouden van relaties in de omgeving van de organisatie. Hierboven is reeds beschreven dat uit onderzoeken van Meier en O'Toole Jr. (2001, 2003) blijkt dat de activiteit van netwerken door het management positieve effecten kan hebben op prestaties en dat netwerkende managers anders omgaan met 'environmental shocks' dan hun niet-netwerkende collega's. Hupe stelt dat de manier waarop frontline supervisors hun rol opvatten mogelijk van invloed is op de mate van netwerken door deze supervisors en daarom op de wijze waarop zij reageren op regels.

Hupe onderscheidt drie manieren waarop de frontline supervisors zichzelf kunnen zien: als 'ambtenaar', als 'echte manager' of als 'voorman'. De frontline supervisor die zichzelf vooral als 'ambtenaar' ziet, wil de regels volgen. Deze supervisor definieert zijn rol aan de hand van zijn hiërarchische positie. Hij of zij netwerkt alleen indien dit noodzakelijk is en voornamelijk in formele netwerken. Wanneer deze supervisor geconfronteerd wordt met regelgeving, is hij of zij geneigd extra regels toe te voegen (*strengthening*). Frontline supervisors die zichzelf als 'echte manager' beschouwen, zien regels als doelen die zij dienen te behalen. Zij netwerken indien dit functioneel is, in zowel formele als informele netwerken. Deze supervisors zijn zich bewust van de situatie van hun ondergeschikten en willen voorkomen dat deze professionals met nog meer regels worden geconfronteerd. Zij hebben vertrouwen in het vakmanschap van hun ondergeschikten en geven de regels slechts door (*passing*). De 'voormannen' onder de frontline supervisors participeren als een lid

van het team. Zij gebruiken hun leidinggevende functie om regels te bufferen (*buffering*). Met dit doel voor ogen wordt gebruik gemaakt van zowel informele als formele netwerken.

## **2.3 Centrale begrippen**

Deze scriptie wil in kaart brengen hoe frontline supervisors regels verwerken en met welke factoren variatie in deze wijze van verwerking samenhangt. Aan het begin van dit hoofdstuk is aangegeven dat in deze scriptie regels worden omschreven als handelingsvoorschriften die aangeven wat verplicht, verboden of toegestaan is. In paragraaf 2.2 is besproken dat Hupe (2007) drie typen handelingsvoorschriften onderscheid, namelijk politiek-bestuurlijke regels, professionele normen en maatschappelijke verwachtingen. In deze scriptie wordt aandacht besteed aan de verwerking van politiek-bestuurlijke regels door basisschooldirecteuren.

In voorgaande paragrafen zijn inzichten weergegeven over street-level bureaucrats, frontline supervisors en publiek managers. In deze paragraaf worden deze inzichten gebruikt om verwachtingen te formuleren over de wijzen van regelverwerking die frontline supervisors hanteren en de factoren die met deze handelwijzen samenhangen.

### **2.3.1 Wijzen van regelverwerking**

In paragraaf 2.2 is beschreven hoe Hupe (2007) het model van O'Toole Jr. en Meier (1999) gebruikt om in kaart te brengen hoe frontline supervisors regels kunnen verwerken. Hij onderscheidt *strengthening*, *passing* en *buffering*. Het onderscheid dat Hupe maakt, geeft mijns inziens goed weer wat de mogelijke handelwijzen van frontline supervisors, en dus van schooldirecteuren, zijn. Bovendien vertonen deze wijzen van regelverwerking overeenkomsten met de door Lipsky (1980) en Maynard-Moody en Musheno (2000) besproken handelwijzen door street-level bureaucrats. Zoals besproken, wordt verondersteld dat de handelwijzen van frontline supervisors overeenkomsten vertonen met de handelwijzen van street-level bureaucrats. Volgens Lipsky ontwikkelen contactambtenaren standaardmanieren van handelen. Maynard-Moody en Musheno stellen dat street-level bureaucrats regelgeving gebruiken wanneer deze toepasbaar is, in het licht van hun oordeel over de cliënt. Indien regelgeving niet toepasbaar is, laten zij deze achterwege. Street-level bureaucrats lijken regelgeving dus te gebruiken of te bufferen. Dit komt deels overeen met de verwerkingswijzen, die Hupe presenteert.

In deze scriptie wordt het onderscheid, zoals gemaakt door Hupe (2007), overgenomen en aangevuld met een onderscheid tussen verschillende vormen van bufferen. Zoals besproken in paragraaf 2.1 benoemen Meier en O'Toole Jr. (2008) drie soorten van het hierboven benoemde bufferen. De auteurs maken een onderscheid tussen het blokkeren, selecteren en dempen van invloeden. Het onderscheid tussen deze verschillende vormen van bufferen acht ik van belang, omdat schooldirecteuren regels op verschillende manieren kunnen tegenhouden. Het dempen van de invloed van regelgeving verschilt bijvoorbeeld sterk van het blokkeren van regelgeving. Ik verwacht bovendien dat schooldirecteuren verschillende redenen aandragen voor het praktiseren van deze verschillende manieren van bufferen.

Kortom, op basis van de literatuur kan verwacht worden dat schooldirecteuren extra regels formuleren, regels doorgeven of regels bufferen. Zij kunnen regels bufferen door deze te blokkeren, te selecteren of door de invloed van deze regels te dempen.

#### Wijzen van regelverwerking

- Formuleren van extra regels
- Doorgeven van regels
- Bufferen van regels
  - o Blokkeren van regels
  - o Selecteren/filteren van regels
  - o Dempen van de invloed van regels

### 2.3.2 Factoren

Zowel in paragraaf 2.1 als in paragraaf 2.2 zijn factoren besproken waarmee eventuele variatie in de wijze van regelverwerking door frontline supervisors kan samenhangen. In deze scriptie wordt het model van Jewell en Glaser (2006), zoals besproken in paragraaf 2.1, als uitgangspunt genomen om in kaart te brengen welke factoren samen kunnen hangen met de wijze van regelverwerking door schooldirecteuren. Deze auteurs hebben aan de hand van eerder onderzoek en hun eigen onderzoek een kader opgesteld, waarin zij zes relevante concepten bespreken. Omdat dit kader gebaseerd is op eerder onderzoek en veldwerk door de auteurs en vervolgens getest is in de praktijk, acht ik deze concepten zeer bruikbaar voor dit onderzoek. Dit model of kader is volgens de auteurs bovendien, vanwege de algemene concepten waarop het gebaseerd is, toepasbaar bij onderzoek naar verschillende soorten organisaties. De auteurs benadrukken dat de invloed van de door hen besproken concepten per situatie en/of organisatie kan verschillen. In deze scriptie worden daarom de inzichten van andere in deze scriptie besproken auteurs gebruikt om verwachtingen te formuleren over de mogelijke invloed van deze concepten of factoren.

Omdat het model van Jewell en Glaser betrekking heeft op street-level bureaucrats, wordt het model in deze scriptie aangepast en vertaald naar de frontline supervisor. De zes concepten krijgen vervolgens verdere invulling door gebruik te maken van de inzichten van Maynard-Moody en Musheno (2000), Oberfield (2009), Ricucci et al (2004), DeHart-Davis (2007), Keiser (2010) en Hupe (2007).

#### *Bevoegdheden*

Onder *bevoegdheden* verstaan Jewell en Glaser (2006) de invloed die street-level bureaucrats uit kunnen oefenen op hun cliënten. Deze bevoegdheden staan, formeel gezien, omschreven in de taakomschrijving van de street-level bureaucrat. Frontline supervisors hebben minder van doen met de cliënten van de organisatie, waar zij werkzaam zijn. Zij staan met name in contact met hun ondergeschikten, de street-level bureaucrats. In deze scriptie wordt daarom onder bevoegdheden de invloed die frontline supervisors uit kunnen oefenen op hun ondergeschikten en het werk dat zij uitvoeren, verstaan. De bevoegdheden die een frontline supervisor heeft, hangen samen met de mate van centralisatie in een organisatie. Uit het onderzoek van DeHart-Davis (2007) blijkt, tegen haar verwachtingen in, dat een gecentraliseerde organisatie de 'unbureaucratic personality' versterkt. Op basis van het onderzoek van DeHart-Davis kan dus worden verwacht dat frontline supervisors eerder geneigd zijn regels te 'buigen' of te bufferen, wanneer (beslissings)bevoegdheden sterk zijn gecentraliseerd en hij of zij minder bewegingsruimte heeft.

### *Rolopvatting*

De tweede factor waarvan verwacht wordt dat deze samenhangt met de wijze van regelverwerking, is de *rolverwachting* of *rolopvatting* van een persoon. Met de term *rolverwachting* wordt door Jewell en Glaser (2006) verwezen naar het beeld dat een street-level bureaucrat heeft van zijn of haar rol binnen het beleid. Hupe (2007) onderscheidt drie *rolopvattingen* van frontline supervisors. Hij geeft aan dat de frontline supervisor zichzelf kan zien als 'ambtenaar', als 'echte manager' of als 'voorman'. De 'ambtenaar' voegt extra regels toe aan regelgeving; de 'echte manager' geeft regels door; en de 'voorman' buffert regels. In deze scriptie wordt de term *rolopvatting* gebruikt en wordt aandacht besteed aan het beeld dat de frontline supervisor heeft van zijn of haar rol binnen de organisatie. Hiervoor is gekozen, omdat in deze scriptie onderzocht wordt hoe frontline supervisors regels verwerken in relatie tot hun personeel in plaats van tot de doelgroep van beleid.

### *Ervaren werklust*

Ook de *werklust* van een street-level bureaucrat of frontline supervisors is mogelijk van invloed op de wijze van regelverwerking. Jewell en Glaser (2006) geven aan dat de term *werklust* betrekking heeft op de 'demands that occur on a regular basis for workers based on the regulations they are required to apply and the case needs that arise' (Jewell en Glaser, 2006:341). Deze definitie wordt in deze scriptie deels overgenomen. In dit onderzoek wordt aandacht besteed aan de ervaren werklust, omdat aangenomen wordt dat verschillende frontline supervisors hetzelfde werk verschillend kunnen ervaren. De factor *ervaren werklust* verwijst in deze scriptie daarom naar hoe frontline supervisors de eisen met betrekking tot hun werk en de hoeveelheid werk ervaren.

### *Contacten*

De vierde factor betreft de contacten die frontline supervisors onderhouden. Jewell en Glaser (2006) geven aan dat *client contact* (de frequentie, de duur en de kwaliteit van directe contacten van street-level bureaucraten met hun cliënten) van invloed is op het handelen van street-level bureaucraten. Uit verscheidene in dit hoofdstuk gepresenteerde onderzoeken (Oberfield, 2009; Keiser, 2010; en Maynard-Moody en Musheno, 2000) blijkt daarnaast dat contacten met verschillende actoren van invloed zijn op het handelen van street-level bureaucraten. Zoals aangegeven onderhouden frontline supervisors minder contact met cliënten dan street-level bureaucraten. Frontline supervisors staan met name in contact met hun ondergeschikten en hun manager. Daarnaast kunnen zij contacten onderhouden met collega's en personen verbonden aan andere organisaties. In deze scriptie wordt daarom geen aandacht besteed aan de contacten tussen frontline supervisors en cliënten, maar aan de overige contacten die door de frontline supervisor worden onderhouden. Deze keuze is logisch gezien het onderwerp van deze scriptie. In deze scriptie wordt onderzoek gedaan naar het handelen van frontline supervisors in relatie tot hun ondergeschikten en niet in relatie tot de cliënten van de organisatie.

Hupe (2007) bespreekt de contacten die frontline supervisors onderhouden door de eerder besproken rolopvatting aan de mate waarin genetwerkt wordt te koppelen. De frontline supervisor van het type 'ambtenaar' netwerkt alleen wanneer dit noodzakelijk is en in formele netwerken; de 'echte manager' netwerkt wanneer dit functioneel is in zowel formele als informele netwerken; en de 'voorman' netwerkt in informele en formele netwerken met als doel de regels te bufferen. Om deze aannames van Hupe te kunnen controleren wordt in deze scriptie een onderscheid gemaakt

tussen formele en informele contacten. Onder informele contacten worden in deze scriptie vrijwillige contacten verstaan, terwijl formele contacten omschreven worden als voorgeschreven contacten.

#### *Kennis en Expertise*

Jewell en Glaser (2006) geven aan dat de factor *kennis en expertise* betrekking heeft op 'how workers understand program rules and aims, opportunities for and requirements of the client population, and the skills they have to facilitate their assessment and engagement of clients around these issues' (Jewell en Glaser, 2006:341). In deze scriptie wordt deze omschrijving aangepast, zodat deze van toepassing is op de frontline supervisor en dit onderzoek. Onder kennis en expertise wordt in dit onderzoek het begrip van regelgeving en de vaardigheden die het mogelijk maken om om te gaan met deze regelgeving, verstaan. De scholing en training die iemand heeft gehad, hangen hier mogelijk mee samen. Uit onderzoek van Oberfield (2009) blijkt dat training door de werkgever van invloed is op het handelen en de keuzes van street-level bureaucrats. Dit zou ook kunnen gelden voor frontline supervisors. Ook de ervaring van een persoon kan samen hangen met zijn of haar begrip van regelgeving en zijn of haar vaardigheden. Met ervaring wordt verwezen naar de ervaring als frontline supervisor, maar ook naar de ervaring in andere functies. Conform de resultaten van het onderzoek van Oberfield wordt verwacht dat frontline supervisors putten uit ervaringen uit het verleden, wanneer zij in een nieuwe situatie verkeren.

#### *Controle*

De laatste factor, die Jewell en Glaser (2006) bespreken, betreft prikkels of *incentives*. Onder prikkels verstaan Jewell en Glaser formele en informele beloning- en strafsystemen. Uit het onderzoek van Riccucci et al. (2004) blijkt dat 'performance monitoring' van invloed is op het handelen van de street-level bureaucrats. Ook controle op het handelen en de resultaten van frontline supervisors zou hun handelen kunnen beïnvloeden. In deze scriptie wordt daarom aandacht besteed aan de controle op het handelen van frontline supervisors en de gevolgen van deze controle. Intrinsieke prikkels worden niet als onderdeel van deze factor behandeld. Deze prikkels kunnen wel ter sprake komen, wanneer frontline supervisors hun motieven voor hun handelen bespreken. In dit onderzoek wordt daarom gesproken van de factor *controle* in plaats van prikkels.

Op basis van het aangepaste kader van Jewell en Glaser en de overige besproken inzichten, kunnen dus zeven factoren worden benoemd die van invloed kunnen zijn op de wijze van regelverwerking door frontline supervisors: bevoegdheden, rolopvatting, ervaren werklust, formele en informele contacten, kennis en expertise, en prikkels. Daarnaast wordt de factor *geslacht* meegenomen in dit onderzoek. Jewell en Glaser hebben geen aandacht besteed aan dit persoonskenmerk; zij stellen slechts aandacht te besteden aan organisationele omgeving. In deze scriptie wordt deze factor wel meegenomen, omdat conform

#### **Factoren**

- Bevoegdheden
- Rolopvatting
- Ervaren werklust
- Formele contacten
- Informele contacten
- Kennis en expertise
- Controle
- Geslacht

eerder besproken onderzoeken (Oberfield 2009; DeHart-Davis 2007; DeHart-Davis en Portillo 2009) verwacht wordt dat ook persoonskenmerken van invloed kunnen zijn op het handelen. Uit het onderzoek van DeHart-Davis en Portillo (2009) is gebleken dat geslacht van invloed is op de omgang



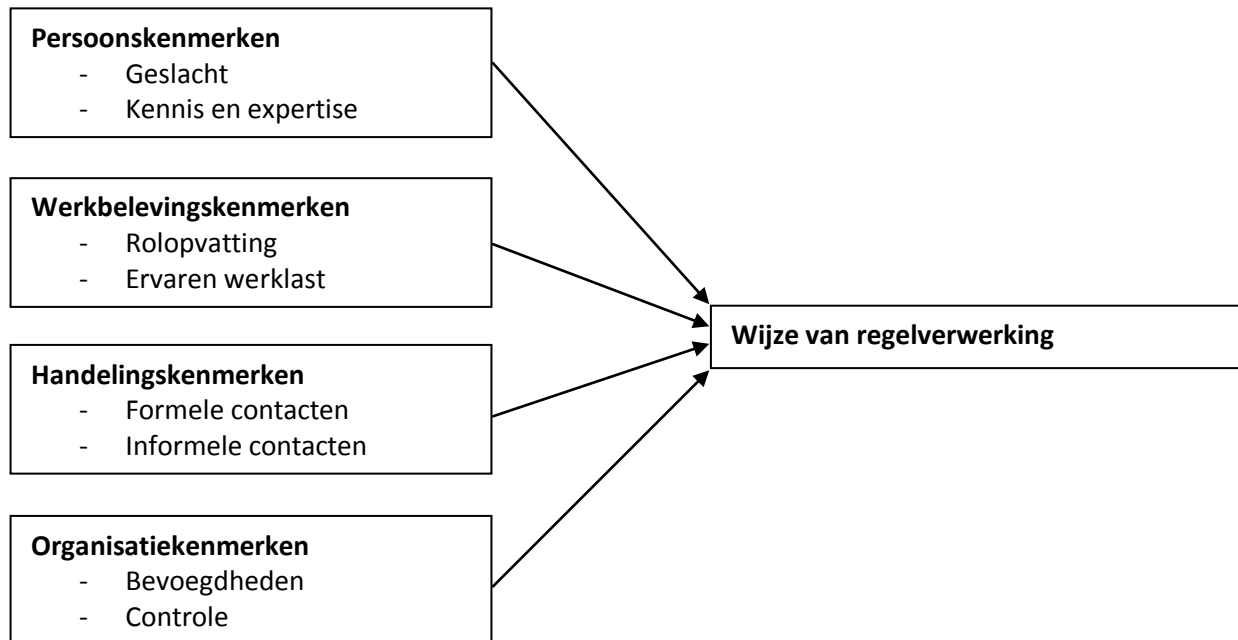
met regels. De resultaten van dit onderzoek tonen aan dat vrouwen eerder geneigd zijn regels op te volgen dan mannen. Op basis van de bevindingen van DeHart-Davis en Portillo (2009) kan dus verwacht worden dat vrouwen minder snel geneigd zijn regels te bufferen dan mannen. Het lijkt mij nuttig deze factor mee te nemen in dit onderzoek, zodat onderzocht kan worden of vrouwen regels inderdaad anders verwerken dan hun mannelijke collega's.

Jewell en Glaser stellen dat de factoren, besproken in hun kader, betrekking hebben op de organisatiesetting. Hier kunnen mijns inziens vraagtekens bij geplaatst worden. Factoren, zoals rolverwachting en kennis en expertise zijn zeer persoonsafhankelijk. Één (andere) indeling van de factoren zou daarom in mijn ogen meer gepast zijn. In deze scriptie zijn de factoren, zoals omschreven door Jewell en Glaser aangepast en ingevuld, zodat zij van toepassing zijn op de frontline supervisors, die centraal staan in dit onderzoek. Daarnaast is de factor geslacht aan het kader toegevoegd en is de factor contacten opgesplitst in twee factoren: formele en informele contacten. Uiteindelijk zijn acht factoren benoemd. Deze acht factoren worden in deze scriptie opgedeeld in vier verschillende categorieën of groepen. De factoren *geslacht* en *kennis en expertise*, zoals door mij besproken, worden als persoonskenmerken opgevat. Deze kenmerken draagt een persoon bij zich, ook als hij of zij bijvoorbeeld van baan wisselt. De factoren *rolopvatting* en *ervaren werklast* geven aan hoe een persoon zijn of haar werk aanschouwt en ervaart en worden daarom geschaard onder de naam werkbelevingskenmerken. De *formele en informele contacten* die iemand onderhoudt, hebben betrekking op de wijze waarop een persoon zijn of haar werk uitvoert. Daarom worden deze twee factoren behandeld als handelingskenmerken. Tot slot worden de factoren *bevoegdheden* en *controle* beschouwd als organisatiekenmerken. Deze factoren geven informatie over de wijze waarop de organisatie (waar een persoon werkzaam is), georganiseerd is.

De indeling van de factoren in vier typen kenmerken (persoonskenmerken, werkbelevingskenmerken, handelingskenmerken en organisatiekenmerken) wordt in het vervolg van deze scriptie aangehouden. In de volgende paragraaf worden deze vier groepen gebruikt om het conceptueel model weer te geven.

## 2.4 Conceptueel model

Hieronder wordt het conceptueel model weergegeven dat wordt gehanteerd in deze scriptie. Dit model is gebaseerd op de in paragraaf 2.3 beschreven verwachtingen. De concepten worden in paragraaf 3.1 geoperationaliseerd.



### 3. Operationalisatie en methodologische verantwoording

In het vorige hoofdstuk zijn op basis van theorie en eerder onderzoek enkele verwachtingen met betrekking tot dit onderzoek geformuleerd. Daarnaast zijn de concepten besproken die centraal staan in deze scriptie. In dit hoofdstuk worden deze begrippen geoperationaliseerd. Daarna wordt besproken hoe het veldonderzoek is uitgevoerd en hoe de respondenten zijn geselecteerd.

#### 3.1 Operationalisatie

In hoofdstuk 2 is het conceptueel model dat in deze scriptie wordt gebruikt besproken en weergegeven. In tabel 1 en 2 worden de centrale concepten geoperationaliseerd.

Centraal begrip	Omschrijving	Indicatoren
Regelverwerking	Het verwerken van handelingsvoorschriften, die aangeven wat verplicht, verboden of toegestaan is.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beschrijving van de directeur van de handelingen die worden ondernomen, wanneer er nieuwe regels binnenkomen.</li> </ul>

Tabel 1. Operationalisatie centrale begrippen 1

Centraal begrip	Omschrijving	Indicatoren
Geslacht	Het geslacht van de directeur.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geslacht directeur.</li> </ul>
Kennis en expertise	De beschikbare kennis over regelgeving en de beschikbare vaardigheden die het mogelijk maken om te gaan met deze regelgeving.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Genoten opleiding(en)/training(en);</li> <li>- Ervaring als schooldirecteur in jaren;</li> <li>- Ervaring in het onderwijs in jaren;</li> <li>- Oordeel van de directeur over eigen kennis m.b.t. regelgeving;</li> <li>- Oordeel van de directeur over eigen vaardigheden m.b.t. de toepassing van regelgeving.</li> </ul>
Rolopvatting	Het beeld dat een frontline supervisor heeft van zijn of haar rol in relatie tot de organisatie.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beschrijving van de directeur van zijn/haar belangrijkste taak.</li> </ul>
Ervaren werklust	De wijze waarop frontline supervisors de eisen met betrekking tot hun werk en de hoeveelheid werk ervaren.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oordeel van directeur over ervaren werklust;</li> <li>- Redenen van werklust volgens directeur (indien van toepassing).</li> </ul>
Formele contacten	De formele contacten die frontline supervisors onderhouden met ondergeschikten, andere frontline supervisors, hun manager en personen verbonden aan andere	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Span of control (aantal medewerkers) van een directeur;</li> <li>- Een indicatie van de frequentie van formeel contact met personeelsleden;</li> </ul>

	organisaties.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Een indicatie van de frequentie van formeel contact met mededirecteuren;</li> <li>- Een indicatie van de frequentie van formeel contact met de bovenschools manager verbonden aan stichting BOOR;</li> <li>- Een indicatie van de tijd die de directeur buiten de school besteedt ten behoeve van het onderhouden van formele contacten.</li> </ul>
Informele contacten	De informele contacten die frontline supervisors onderhouden met ondergeschikten, andere frontline supervisors, hun manager en personen verbonden aan andere organisaties.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Span of control (aantal medewerkers) van een directeur;</li> <li>- Een indicatie van de frequentie van informeel contact met personeelsleden;</li> <li>- Een indicatie van de frequentie van informeel contact met mededirecteuren;</li> <li>- Een indicatie van de frequentie van informeel contact met de bovenschools manager;</li> <li>- Een indicatie van de tijd die de directeur buiten de school besteedt ten behoeve van het onderhouden van informele contacten.</li> </ul>
Bevoegdheden	De (beslissings)bevoegdheden en de bewegingsruimte van de directeur.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bevoegdheden zoals beschreven in het managementstatuut;</li> <li>- Oordeel van de directeur over de mogelijkheid die hij/zij heeft om zelf te bepalen <i>wat</i> hij/zij doet;</li> <li>- Oordeel van de directeur over de mogelijkheid die hij/zij heeft om te bepalen <i>hoe</i> hij/zij iets doet.</li> </ul>
Prikkels	De controle van het werk van de schooldirecteur en de bijbehorende formele en informele beloning- en strafsystemen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oordeel van de directeuren over de frequentie van controle van naleving van regels;</li> <li>- Oordeel van de directeuren over de eventuele gevolgen van de controle van naleving van regels.</li> </ul>

Tabel 2. Operationalisatie centrale begrippen 2

### 3.2 Dataverzamelmethode

Om de in hoofdstuk 1 besproken deelvragen te kunnen beantwoorden en te achterhalen of de in hoofdstuk 2 besproken verwachtingen overeen komen met de praktijk, zijn semigestructureerde interviews afgenomen en enkele documenten geanalyseerd.

#### *Documentanalyse*

De documentanalyse is een onderzoekstechniek waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaande documenten. Voor dit onderzoek is ten eerste gebruik gemaakt van onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten en documenten van stichting BOOR om een beeld te vormen van de regelgeving waar basisschooldirecteuren mee te maken hebben en de organisatie waar zij in dienst zijn. Deze informatie wordt besproken in hoofdstuk 4.

Daarnaast zijn verschillende documenten en informatieportals gebruikt om een beeld te vormen van (potentiële) respondenten. Aan de hand van deze documenten en informatieportals is in kaart gebracht hoeveel basisschooldirecteuren in dienst zijn bij stichting BOOR en wat hun geslacht en geboortjaar is. Bovendien is voor elke basisschool achterhaald hoeveel leerlingen de school bezoeken en hoeveel medewerkers voor de school werken. Ook de vergaderschema's van stichting BOOR zijn verzameld en geanalyseerd. Deze informatie is gebruikt bij de selectie van de respondenten, waar in paragraaf 3.2 meer aandacht aan wordt besteed, en als aanvulling op de informatie verkregen uit de interviews.

#### *Semigestructureerde interviews*

Voor dit onderzoek is ervoor gekozen om semigestructureerde interviews af te nemen bij basisschooldirecteuren. Een semigestructureerd interview is een gesprek aan de hand van een aantal op voorhand vastgestelde thema's (Van Thiel, 2010). De keuze voor semigestructureerde interviews hangt samen met de beperkte kennis over het handelen van frontline supervisors en de onderzoeksvraag die centraal staat in dit onderzoek. Dit onderzoek richt zich op de handelwijze en bijbehorende motieven en percepties van personen. Om deze informatie te achterhalen, is het van belang de respondent de ruimte te bieden zijn of haar verhaal te doen. Dit is mogelijk tijdens een interview. Tegelijkertijd waren er enkele gerichte onderwerpen aan te wijzen waar gedurende de dataverzameling meer informatie over verzameld diende te worden. Het was daarom verstandig de interviews deels te structureren. Tijdens de interviews werd gebruik gemaakt van een zogenaamde topiclijst (bijlage 1). Op deze lijst stonden de onderwerpen, welke besproken moesten worden tijdens het interview. Deze lijst is samengesteld aan de hand van de operationalisatie van de centrale begrippen, zoals hierboven beschreven. Ter voorbereiding van de interviews en ter controle van de topiclijst is een proefinterview afgenomen met een basisschooldirecteur in dienst bij stichting BOOR. Aan de hand van dit proefinterview kon in kaart worden gebracht of de beoogde vragen begrepen en hetzelfde geïnterpreteerd werden. In een latere fase van het veldonderzoek is nogmaals gesproken met deze respondent om eventuele onduidelijkheden op te helderen. Op deze manier was het mogelijk de antwoorden van deze respondent tevens te gebruiken voor de analyse.

De interviews vonden plaats op de scholen waar de respondenten werkzaam zijn. De meeste interviews vonden plaats in de kamer van de respondent. Wanneer in deze kamer ook andere

medewerkers werkzaam waren, werd een andere locatie gezocht, zodat de respondenten vrijuit konden spreken. Met ditzelfde doel voor ogen werd daarnaast voor het afnemen van de interviews aan de respondenten duidelijk gemaakt dat de interviews geanonimiseerd zouden worden. De interviews werden met toestemming van de respondent opgenomen. Hierdoor kon de interviewer tijdens de interviews meer aandacht aan de respondent schenken en konden non-verbale reacties worden geconstateerd, die belangrijk kunnen zijn bij het interpreteren van de uitspraken van de respondent. Gedurende het interview werd enkele malen gepeild of goed begrepen was wat de respondent had verteld. De interviews zijn achteraf volledig uitgewerkt en voorgelegd aan de respondenten. De respondenten kregen op deze manier de mogelijkheid de verslagen te controleren op feitelijkheden.

De keuze om interviews af te nemen heeft tot gevolg dat slechts een beperkt aantal respondenten wordt bereikt. Gezien het beperkte aantal respondenten, is een overwogen selectie van respondenten van belang (Van Thiel, 2010). De selectie van de respondenten wordt besproken in de volgende paragraaf.

### **3.3 Respondenten**

Zoals reeds aangegeven zijn voor dit onderzoek interviews afgenomen bij basisschooldirecteuren in dienst bij stichting BOOR. Bij stichting BOOR waren ten tijde van dit onderzoek 64 basisschooldirecteuren werkzaam. Gezien de tijd was het niet mogelijk al deze directeuren te interviewen. Er is daarom een selectie gemaakt. Bij de selectie van de respondenten is met een aantal school- en persoonskenmerken rekening gehouden. Er is hierbij gebruik gemaakt van kenmerken, die op voorhand in kaart konden worden gebracht aan de hand van de administratie van stichting BOOR. Door rekening te houden met deze kenmerken is geprobeerd een gevarieerde groep respondenten te bereiken. Er is een overwogen selectie gemaakt aan de hand van het rayon waar de school is gesitueerd, de schoolgrootte en het geslacht van de directeur. Op voorhand bestond ook de intentie rekening te houden met de leeftijden van de basisschooldirecteuren. Omdat de variatie in leeftijden erg beperkt was, is hier uiteindelijk vanaf gezien.

In eerste instantie was het doel om aan de hand van deze drie kenmerken 20 respondenten te selecteren en te interviewen en daarna te bepalen of verwacht kon worden of extra interviews nog nieuwe inzichten op zouden leveren. Het bleek echter lastig om 20 basisschooldirecteuren te vinden, die bereid waren om deel te nemen aan het onderzoek. Uiteindelijk wilden 16 directeuren tijd maken voor een interview. De laatste vier van deze geïnterviewde directeuren gaven antwoorden vergelijkbaar met de antwoorden van hun voorgangers. Aangenomen kan dus worden dat extra interviews weinig nieuwe inzichten hadden opgeleverd en dat deze 16 interviews een redelijk beeld geven.

Voor dit onderzoek zijn dus 16 semigestructureerde interviews afgenomen bij basisschooldirecteuren, die zijn geselecteerd op basis van het rayon waar de school is gesitueerd, de schoolgrootte en het geslacht van de directeur.

### *Rayon*

De basisscholen verbonden aan stichting BOOR zijn verdeeld over vier rayons, namelijk noordoost, noordwest, zuidoost en zuidwest. In elk rayon zijn minimaal 14 en maximaal 18 basisscholen ondergebracht. Elk rayon heeft een bovenschools manager, die verantwoordelijk is voor de scholen in zijn of haar rayon. Deze bovenschools managers kunnen in hun handelen naar de basisschooldirecteuren toe verschillen. Dit kan van invloed zijn op het handelen en de percepties van de basisschooldirecteuren. Er is daarom voor gekozen bij de selectie van respondenten rekening te houden met de rayons waar deze scholen bij horen. Er is geprobeerd uit elk rayon vier basisschooldirecteuren te interviewen. Zoals aangegeven, bleek het soms lastig directeuren te vinden die aan het onderzoek deel wilden nemen. Dit heeft tot gevolg gehad dat er uit één rayon slechts drie directeuren zijn geïnterviewd, terwijl uit een ander rayon vijf respondenten zijn gesproken.

### *Schoolgrootte*

Er bestaat binnen stichting BOOR tussen de scholen veel variatie in leerling- en medewerker aantallen. De kleinste school (op basis van het aantal leerlingen) had bij de telling in oktober 2009 70 leerlingen en voor ongeveer 8.3 fte aan personeel. De grootste school (op basis van het aantal leerlingen) telde in oktober 2009 714 leerlingen en ongeveer 49.5 fte aan medewerkers. Er zijn vier scholen verbonden aan stichting BOOR met meer dan 50 fte personeel in dienst. Verwacht kan worden dat directeuren op een kleine school op een andere manier contact onderhouden met het personeel dan directeuren op een grote school. Mogelijk hebben zij ook verschillende rolopvattingen. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat verwacht wordt dat de contacten die een directeur onderhoudt en zijn of haar rolopvatting van invloed zijn op de wijze van regelverwerking. Per rayon zijn daarom scholen geselecteerd met uiteenlopende leerling- en medewerker aantallen.

### *Geslacht*

Bij stichting BOOR zijn zowel mannelijke als vrouwelijke directeuren in dienst. In totaal zijn 21 van de 64 basisschooldirecteuren vrouw. Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 wordt verwacht dat het geslacht van invloed is op de wijze van regelverwerking door basisschooldirecteuren. Daarom is geprobeerd zowel mannen als vrouwen te selecteren. Doordat een aantal benaderde vrouwelijke directeuren niet deel wilden nemen aan het onderzoek vanwege een drukke agenda, is slechts 1/4<sup>e</sup> van de respondenten vrouwelijk en zijn de respondenten uit rayon noordwest allemaal mannelijk.

Voor dit onderzoek zijn dus documenten bestudeerd en 16 semigestructureerde interviews afgenomen bij basisschooldirecteuren, die zijn geselecteerd op basis van het rayon waar de school is gesitueerd, de schoolgrootte en het geslacht van de directeur. De uitwerkingen van deze interviews en de informatie verkregen uit de documentenanalyse zijn vervolgens geanalyseerd.

## **3.4 Methoden data-analyse**

Na de dataverzameling zijn de uitwerkingen van de interviews geanonimiseerd en gecodeerd. Allereerst zijn de uitgewerkte interviews per stuk gecategoriseerd aan de hand van trefwoorden, afgeleid uit het theoretisch kader. Vervolgens zijn de verschillende interviews samengebundeld zodat alle gegevens behorende tot één trefwoord gezamenlijk werden weergegeven. Hier is de relevante

informatie verkregen uit de documentanalyse aan toegevoegd. Het coderen heeft als doel gehad de gevonden data beter te kunnen overzien; verbanden, overeenkomsten en verschillen waren zo makkelijker aan te wijzen.

De belangrijkste analysetechniek die gebruikt is bij de analyse van de data is *'relying on theoretical propositions'*, zoals beschreven door Yin (2003). De data is geanalyseerd aan de hand van de theorie besproken in hoofdstuk 2. Het gebruik van deze techniek is in dit geval logisch. De theorie heeft immers ook richting gegeven aan de dataverzameling; de theorie had een zogenaamde zoeklichtfunctie. Deze techniek zorgt ervoor dat relevante gegevens besproken zullen worden en dat de overige gegevens niet genoemd zullen worden.

Met de resultaten van de analyse dient voorzichtig omgesprongen te worden. Er is met slechts zestien directeuren, ongeveer een kwart van het aantal basisschooldirecteuren in dienst bij stichting BOOR, gesproken. Bij de selectie van deze directeuren is wel geprobeerd een representatieve groep directeuren te bereiken. De resultaten van dit onderzoek kunnen gebruikt worden om de theorie over frontline supervisors verder te ontwikkelen en als input voor eventueel vervolgonderzoek.



## **4. Achtergrondinformatie**

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 richt dit onderzoek zich op de wijze van regelverwerking door basisschooldirecteuren in dienst bij stichting BOOR. Het is daarom verstandig om de regelgeving waar deze directeuren mee te maken hebben in kaart te brengen en de organisatie waar zij werkzaam zijn te beschrijven. In deze scriptie wordt, zoals besproken in hoofdstuk 2, een brede definitie van regelgeving gehanteerd. Onder regels worden handelingsvoorschriften verstaan, die aangeven wat verplicht, verboden of gewenst is. Daarnaast is in hoofdstuk 2 beschreven dat in deze scriptie de omgang met politiek-bestuurlijke regels wordt bestudeerd. In dit hoofdstuk wordt daarom aandacht besteed aan overheidsregelgeving, maar ook aan de regels die worden geformuleerd door het bestuur. Daarnaast wordt stil gestaan bij de positie van de basisschooldirecteur binnen dit bestuur.

### **4.1 Overheidsregelgeving**

Basisschooldirecteuren hebben te maken met regelgeving van verschillende overheidsinstellingen. In deze paragraaf worden, aan de hand van de bespreking van twee onderzoeken, de bronnen en thema's van de overheidsregelgeving gericht op het primair onderwijs in kaart gebracht. Daarnaast wordt een beeld geschetst van de hoeveelheid overheidsregelgeving waar basisscholen mee te maken hebben.

In 2004 heeft Ecorys-NEI in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&W) in kaart gebracht met welke overheidsregelgeving OCW-instellingen, waaronder basisscholen, van doen hebben. Het onderzoek van Ecorys-NEI had tot doel zicht te krijgen op de potentiële, feitelijke en gepercipieerde regeldruk. Aanleiding voor het ministerie van OCW om dit onderzoek uit te laten voeren, waren de afspraken in het regeerakkoord van het kabinet Balkenende II om de regeldruk voor scholen en overige instellingen te verlagen. Ook de regelgeving gericht op het primair onderwijs (po) werd in kaart gebracht. Per december 2003 waren er volgens Ecorys-NEI 351 regelingen van toepassing op het po. Het betreft hier wetten, amvb's, ministeriele regelingen en regelingen van provincies en gemeenten. Subsidieregelingen zijn bij deze telling niet meegenomen. De ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en OCW en de gemeenten waren de drie regelgevers met het grootste aantal regelingen voor het po. Deze drie regelgevers waren respectievelijk goed voor 111, 87 en 65 van de 351 gevonden regelingen. De overige 88 regels waren afkomstig van de ministeries van Binnenlandse Zaken (BZK), Economische Zaken (EZ), Financiën, Justitie, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de provincies. De thema's waar deze regelingen betrekking op hebben wordt uit het rapport van Ecorys-NEI niet duidelijk. Het Instituut voor Onderzoek en Overheidsuitgaven (IOO) besteedt hier in haar onderzoek meer aandacht aan.

In 2008 heeft het IOO onderzoek gedaan naar de balans tussen productvoorschriften en procesvoorschriften in het primair en voortgezet onderwijs. Een belangrijk onderdeel van dit

onderzoek was de inventarisatie van de op dat moment geldende wet- en regelgeving. Bij deze inventarisatie is gekeken naar:

- wettelijke voorschriften en de daarmee samenhangende regelingen vanuit het ministerie van OCW voor primair en voortgezet onderwijs;
- wetten en regels die betrekking hebben op arbeidsvoorwaarden van personeel op de onderwijsinstellingen;
- wetten en regels die samenhangen met de fysieke locatie van de onderwijsinstelling.

In het geval van deze laatste categorie kan zowel sprake zijn van landelijke als gemeentelijke wet- en regelgeving. Het IOO geeft in het rapport aan dat op scholen, naast specifieke wetten die alleen gelden voor het primair of voortgezet onderwijs, ten minste 55 wetten van toepassing zijn. Er worden verschillende thema's benoemd waar deze wetten betrekking op hebben, namelijk de leerplicht, de onderwijsinhoud en het leerproces, het personeel, de huisvesting, de veiligheid en integriteit van de leerlingen, de bekostiging en financiële verslaglegging, en de toezicht op het onderwijs. Het IOO besteedt ook aandacht aan de wetten specifiek van toepassing in het po. Er zijn volgens het IOO 21 wetten die gelden voor basisscholen. De belangrijkste wet is de Wet op het Primair Onderwijs (WPO, 1981). Deze wet bevatte ten tijde van dit onderzoek 189 artikelen, waarvan er 12 waren vervallen. De 21 wetten hebben voornamelijk betrekking op dezelfde thema's als de 55 hierboven besproken wetten. Enkele regels hebben daarnaast betrekking op zorgleerlingen en onderwijsachterstandenbeleid, en de kinderopvang.

De hierboven besproken onderzoeken van Ecorys-NEI (2004) en IOO (2008) geven gezamenlijk een beeld van de regelgeving gericht op het po. De twee onderzoeken geven een verschillend beeld van de hoeveelheid regelgeving waar scholen mee te maken hebben. Dit is te verklaren door de selectie die het IOO heeft gemaakt bij het bestuderen van de regelgeving. Bovendien mag aangenomen worden dat het door Ecorys-Nei beschreven aantal regelingen sinds 2004 gewijzigd is. Onder de naam 'OCW ontregelt' is gedurende de afgelopen jaren door het ministerie van OCW gewerkt aan het verminderen van regeldruk en het terugdringen van het aantal regels. Desondanks geven deze aantallen een beeld van de regelgeving waar een basisschool mee te maken heeft. Aangenomen kan worden dat wanneer ook de subsidieregelingen meegenomen zouden worden, het aantal regelingen hoger uit zou vallen.

Uit het onderzoek van Ecorys-NEI is gebleken dat de gemeente, naast de ministeries van SZW en OCW, een belangrijk regelgever is. De basisschooldirecteuren die centraal staan in dit onderzoek zijn allen directeuren van scholen gevestigd in de gemeente Rotterdam. In het Rotterdams Onderwijs Beleid (ROB 2005 - 2010) wordt, naast de hierboven besproken thema's, onder andere ook aandacht besteed aan de brede school en ouderbetrokkenheid. In de gemeente Rotterdam kan ook de deelgemeente regelingen met betrekking tot het onderwijs formuleren.

## 4.2 Stichting Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam en regelgeving

Ook het bestuur, waar een school aan verbonden is, formuleert regels en doelstellingen. De scholen die voor dit onderzoek zijn bezocht, zijn allen verbonden aan stichting BOOR. Deze paragraaf wordt daarom gewijd aan deze stichting en de regels die zij formuleert.

Stichting BOOR is het schoolbestuur van het openbaar onderwijs in de gemeente Rotterdam. De stichting is de grootste instelling voor openbaar onderwijs in Nederland en heeft een gevarieerd onderwijsaanbod dat bestaat uit:

- 64 scholen voor basisonderwijs;
- 6 scholen voor speciaal basisonderwijs;
- 1 school voor praktijkonderwijs;
- 8 scholen voor speciaal onderwijs;
- 6 scholen voor voortgezet onderwijs.

Er wordt op deze scholen in totaal aan ongeveer 30.000 leerlingen les gegeven.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 is het openbaar onderwijs in Rotterdam pas sinds 1 januari 2008 ondergebracht bij stichting BOOR. Tot 1 januari 2008 viel het openbaar onderwijs in Rotterdam, weliswaar op afstand gezet middels een bestuurscommissie (art. 83 Gemeentewet), onder de gemeente Rotterdam. De gemeente was toen in meerdere mate verantwoordelijk voor de onderwijsinrichting, de besturing, de financiering en de huisvesting van het Rotterdamse onderwijs. Door de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs heeft een verschuiving in verantwoordelijkheden plaats gevonden. Stichting BOOR is nu primair verantwoordelijk voor de onderwijsinrichting, de besturing en de financiering.

De overgang naar een stichtingsvorm van het openbaar onderwijs in Rotterdam was aanleiding voor het Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam om een strategisch beleidsplan op te stellen. Het strategisch beleidsplan 2008-2012 van stichting BOOR geeft de ambities en de wijze waarop het bestuur deze ambities wil bereiken weer. Het plan is tot stand gekomen op basis van intensieve samenwerking tussen het college van bestuur, het bestuursbureau en de schoolleiders van het primair, voortgezet en speciaal onderwijs. De strategische hoofddoelen die in dit beleidsplan zijn beschreven, luiden:

- Verhogen van de onderwijsprestaties en versterken van talentontwikkeling;
- Het vergroten van het marktaandeel in het Rotterdamse onderwijs;
- Het doorontwikkelen van het maatschappelijke ondernemerschap.

Deze doelstellingen worden in het strategisch beleidsplan verder uitgewerkt tot concrete doelstellingen en verplichtingen voor de scholen. Deze doelstellingen en verplichtingen kunnen worden gezien als regelgeving.

Daarnaast worden binnen stichting BOOR ook andere handelingsvoorschriften geformuleerd. Zo dienen schooldirecties voor bepaalde handelingen toestemming te vragen en zijn er eisen met betrekking tot de financiën van scholen. Het bestuur heeft bovendien de mogelijkheid om regelgeving uit te schrijven met betrekking tot de verwerking van regelgeving afkomstig van overheidsinstellingen of andere organisaties. Tot slot kan stichting BOOR ook deelnemen aan

projecten en/of samenwerkingsverbanden aangaan met andere organisaties en instellingen. Ook hier kunnen regels of afspraken voort vloeien waar de scholen verbonden aan stichting BOOR aan moeten voldoen. Scholen kunnen ook op individuele basis deelnemen aan dergelijke projecten of samenwerkingsverbanden.

### **4.3 De organisatie van stichting BOOR**

Stichting BOOR kan dus worden gezien als een regelgever. Directeuren in dienst bij stichting BOOR dienen zich aan bepaalde regelgeving te houden, geformuleerd door het college van bestuur en het bovenschools management. Zij dienen daarnaast verantwoording af te leggen. Om een beter beeld te vormen van de verhouding tussen de basisschooldirecteuren en hun leidinggevenden, wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan de organisatiestructuur, het besturingsmodel en het managementstatuut po van stichting BOOR. Gezien het onderwerp van dit rapport, wordt waar mogelijk alleen aandacht besteed aan het primair onderwijs.

#### **4.3.1 De organisatiestructuur**

In bijlage 2 is het organogram van stichting BOOR weergegeven. Zoals te zien in dit organogram bestaat het bestuur van stichting BOOR uit een algemeen bestuur en een college van bestuur. Op dit moment zijn de leden van het college van bestuur tevens lid van het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur heeft een toezichhoudende rol, terwijl het college van bestuur belast is met de dagelijkse bedrijfsvoering en operationele gang van zaken van de stichting. De wens bestaat om het college van bestuur en het algemeen bestuur te splitsen en een Raad van Toezicht en college van bestuur te formeren. Het college van bestuur wordt ondersteund door het bestuursbureau.

Voor het primair onderwijs geldt dat er bovenschools managers zijn aangesteld die fungeren als schakel tussen het college van bestuur en de schooldirecteuren. De basisscholen zijn verdeeld over vier rayons. Elk rayon heeft een bovenschools manager.

Er kunnen binnen stichting BOOR dus drie managementlagen worden onderscheiden: het college van bestuur, de bovenschools managers en de schooldirecteuren. De paragrafen 4.3.2 tot en met 4.3.5 brengen de verhoudingen tussen deze managementlagen in kaart.

#### **4.3.2 Het Policy Governance model van Carver**

Stichting BOOR heeft de keuze gemaakt het Policy Governance model van John Carver leidend te laten zijn voor haar besturing. Het Policy Governance model van Carver (aangehaald door Maas & Ravestein, 2006) richt zich op het onderscheid en de taakverdeling tussen bestuur en management. Beknopt omschreven stelt Carver dat het bestuur namens de eigenaren of de samenleving het gezag heeft over de organisatie en de verantwoordelijkheid draagt voor de organisatie, terwijl het management verantwoordelijk is voor de werkzaamheden van de organisatie.

Binnen het Policy Governance model staat het onderscheid tussen *ends* en *means* centraal. Het bestuur neemt beslissingen over de *ends*. *Ends* hebben betrekking op de resultaten, de doelgroep

van deze resultaten, kosten en prioriteiten. *Ends* zeggen nooit iets over de organisatie zelf of diens activiteiten. Carver (2006) stelt dat *ends* slechts betrekking mogen hebben op het effect van de organisatie. Alle overige beslissingen hebben betrekking op de *means*. Het bestuur neemt geen beslissingen over de *means*, maar kan wel grenzen of *executive limitations* stellen aan deze middelen en wegen. Het management is wel bevoegd beslissingen te nemen over de *means* en legt achteraf verantwoording af aan het bestuur. Carver geeft aan dat het bestuur op deze manier controle behoudt, maar tegelijkertijd ruimte geeft aan het management. Het bestuur kan er voor kiezen een algemeen directeur of vergelijkbaar orgaan aan te stellen, dat de bevoegdheid heeft om beslissingen te nemen over de *means*. Het aanstellen van een algemeen directeur vergemakkelijkt het werk van het bestuur. Het bestuur kan de verantwoordelijkheid en het gezag naar één functie delegeren en hoeft geen rekening te houden met complexe taakverdelingen.

Binnen stichting BOOR heeft het algemeen bestuur de rol van het door Carver beschreven bestuur. Het college van bestuur, dat bestaat uit twee leden, vervult de taken van een algemeen directeur en neemt dus beslissingen over de *means*. In de volgende paragraaf wordt besproken dat het onderscheid en de taakverdeling tussen het algemeen bestuur en het college van bestuur binnen stichting BOOR op dit moment nog problemen oplevert. Deze problemen worden veroorzaakt door de dubbelfunctie van de leden van het college van bestuur. De leden van het college van bestuur zijn namelijk tevens lid van het algemeen bestuur.

Het Policy Governance model wordt binnen BOOR niet alleen gebruikt om het onderscheid tussen het algemeen bestuur en het college van bestuur te regelen. Stichting BOOR geeft aan het policy governance model van Carver door de gehele organisatie door te voeren. Binnen stichting BOOR is de afspraak gemaakt dat tevens de verhoudingen tussen college van bestuur en bovenschools management en tussen bovenschools management en basisschooldirecteuren worden vormgegeven volgens de principes van dit model. Dit betekent dat ook het college van bestuur en het bovenschools management (weliswaar concretere) doelstellingen formuleren voor hun ondergeschikten en aangeven welke middelen en wegen ontoelaatbaar zijn. Hun ondergeschikten kunnen binnen deze gestelde grenzen zelf bepalen hoe zij handelen en doelstellingen nastreven. Achteraf leggen zij verantwoording af.

#### **4.3.3 Het besturingsmodel van stichting BOOR**

HGRV Adviseurs Managers B.V. heeft in opdracht van stichting BOOR het besturingsmodel van stichting BOOR op papier gezet. Dit model is tot stand gekomen op basis van verschillende dialogen met en tussen het college van bestuur en de onderwijsmanagers. Het besturingsmodel van de stichting beschrijft 'de besturing tussen het college van bestuur en de voor de uitvoering verantwoordelijke managers'. Dit zijn de bovenschools managers van het primair onderwijs, de schooldirecteuren van het voortgezet onderwijs en de bovenschools manager van het speciaal onderwijs. Daarnaast wordt de strategische jaarcyclus besproken.

In deze paragraaf wordt per organisatieniveau kort samengevat wat het besturingsmodel beschrijft over de besturing van stichting BOOR. Tot slot wordt kort stil gestaan bij de informatie over de strategische jaarcyclus.

### *BOOR-niveau*

Zoals eerder aangegeven heeft stichting BOOR een Strategisch Beleidsplan 2008-2012 opgesteld. Het besturingsmodel geeft aan dat om regie te voeren op belangrijke strategische thema's uit het Strategisch Beleidsplan en de strategisch-tactische besluitvorming te bespreken het Strategisch Beleidsplatform BOOR (SBB) is gestart. Het SBB is verantwoordelijk voor de inrichting van het proces dat leidt tot voorgenomen standpunten of voorgenomen besluiten en in- of uitwerkingen van strategische beleidsthema's. Hierbij kunnen eventueel interne of externe experts worden betrokken. Het college van bestuur neemt uiteindelijk de besluiten. De leden van het SBB zijn onderwijsmanagers: vier bovenschools managers PO, 2 schooldirecteuren van VO-scholen en de bovenschools manager (V)SO. Daarnaast nemen twee leden van het bestuursbureau deel aan het SBB. Het SBB wordt voorgezeten door het college van bestuur. De SBB leden zijn verantwoordelijk voor de doorvertaling van de strategische thema's naar het sectorniveau.

### *Sectorniveau*

Op het sectorniveau (PO, VO en (V)SO) vindt het sectoroverleg plaats. Tijdens dit overleg worden voor de sector specifieke (strategische) thema's besproken. De strategische thema's worden uitgewerkt tot concreet beleid en tactische en uitvoerbare plannen van aanpak. De onderwijsmanagers geven vorm en leiding aan dit overleg. In het geval van het po zijn dit de bovenschools managers.

### *Schoolniveau*

Ook voor het schoolniveau worden in het besturingsmodel enkele uitgangspunten beschreven. Aangegeven wordt dat de onderwijsmanager verantwoordelijk is voor de meerjaren strategie en het beleid en een bijdrage dient te leveren aan de strategische planningscyclus. Daarnaast zijn de onderwijsmanagers verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de scholen. De verhouding tussen het college van bestuur en de onderwijsmanager is volgens dit model beschreven in het managementstatuut. In het schoolstatuut zou de verhouding tussen schooldirecteur en onderwijsmanager besproken worden. Voor het primair onderwijs komt de beschrijving van deze verhouding echter in het managementstatuut po, dat in paragraaf 4.3.4 wordt besproken, aan bod. Tot slot wordt in het besturingsmodel aangegeven dat het college van bestuur toezicht houdt op basis van vast te stellen prestatie-indicatoren.

### *De strategische jaarcyclus van stichting BOOR*

Het is voor dit onderzoek niet relevant de gehele jaarcyclus door te spreken. Kort gezegd is deze cyclus erop gericht te achterhalen of doelen, zoals onder andere verwoord in het strategisch beleidsplan, worden behaald. In het besturingsmodel BOOR worden enkele uitgangspunten voor deze cyclus besproken die gezien de vorige paragraaf interessant zijn. In dit onderdeel van het besturingsmodel van stichting BOOR wordt aangegeven dat het college van bestuur eindverantwoordelijk is voor stichting BOOR en besluiten neemt over de meerjaren strategie en het beleid. Het college van bestuur ziet toe namens de maatschappelijke omgeving, geeft richting, bepaalt kaders en geeft aan welke middelen en methode(n) niet aanvaardbaar zijn. De onderwijsmanagers zijn hierbij medeverantwoordelijke (interne) gesprekspartners. Zij leveren input en adviseren het college van bestuur.

### *Een discrepantie*

Na bestudering van het policy governance model van Carver en het besturingsmodel van BOOR is een onregelmatigheid te benoemen. In paragraaf 4.3.2 is het policy governance model van Carver besproken. In deze paragraaf is aangegeven dat het college van bestuur de rol van de manager, zoals omschreven door Carver, op zich neemt. Het algemeen bestuur van stichting BOOR neemt de rol van het bestuur op zich. Wanneer de uitgangspunten van de jaarcyclus, zoals hierboven besproken, bestudeerd worden, valt op dat het college van bestuur taken krijgt toebedeeld, die volgens Carver door het bestuur uitgevoerd dienen te worden. In paragraaf 4.3.1 werd reeds aangegeven dat de leden van het college van bestuur ook zitting nemen in het algemeen bestuur. Hierdoor ontstaat enige onduidelijkheid over de rol van het college van bestuur binnen stichting BOOR. Onduidelijk is of het college van bestuur de taken van het bestuur of het management, zoals beschreven door Carver, uit dient te voeren. Zoals aangegeven bestaat de wens om het college van bestuur en het algemeen bestuur te splitsen en een Raad van Toezicht en college van bestuur te formeren. Op deze manier wordt bovenstaand probleem opgelost.

### **4.3.4 Managementstatuut BOOR -PO**

Stichting BOOR heeft een managementstatuut opgesteld. In deze paragraaf worden de kernpunten van het statuut van het primair onderwijs kort uiteengezet. In het statuut wordt aangegeven dat het Policy Governance Model, zoals besproken in paragraaf 4.3.2, de grondslag vormt van dit managementstatuut. Het statuut wordt per managementlaag besproken.

#### *College van Bestuur*

Kort gezegd, komt in de stichting het college van bestuur alle bevoegdheden toe, die niet door de wet of de statuten aan andere organen zijn opgedragen. Het college van bestuur is verantwoordelijk voor de identiteit, continuïteit, kwaliteit, bedrijfsvoering én de verankering van stichting BOOR en haar scholen in de samenleving. Daarnaast heeft het college van bestuur de volgende taken en bevoegdheden:

- Het strategisch beleidsplan en het jaarplan vaststellen;
- Het (meerjarige) bestuursformatieplan vaststellen;
- Ter vaststelling door het algemeen bestuur de begroting, jaarrekening en het jaarverslag opstellen;
- Het managementstatuut vaststellen;
- Samenwerking aangaan met andere instellingen;
- Besluiten nemen over de instandhouding van scholen;
- Verkrijgen, bezwaren en vervreemden van onroerend goed;
- Benoemen, schorsen en ontslaan van medewerkers van de stichting;
- Een begrotingsbrief opstellen, waarin de kaders zijn vastgelegd voor de begrotingen van de rayons en de scholen;
- Functionerings- en beoordelingsgesprekken voeren met de bovenschools managers;
- Het medezeggenschapsstatuut en het medezeggenschapsreglement vaststellen.

### *Bovenschools management*

Er zijn binnen stichting BOOR vier bovenschools managers aangesteld voor het primair onderwijs. Deze managers zijn voor hun sector verantwoordelijk voor de brede verankering van de scholen in de samenleving. Zij zijn bovendien verantwoordelijk voor de financiën, het personeel, en de kwaliteit van het onderwijs van alle onder de manager ressorterende scholen. De bovenschools managers hebben de volgende taken en bevoegdheden:

- Zorg dragen voor de advisering over en de uitvoering van het beleid en de besluiten, zoals geformuleerd door het college van bestuur;
- Ter vaststelling door het college van bestuur een jaarplan opstellen voor de onder de manager ressorterende scholen;
- Voorzitter zijn tijdens het rayonoverleg;
- Leiding geven aan de directeuren van de onder de manager ressorterende scholen;
- Prestatieafspraken maken met directeuren over kwalitatieve, personele en financiële resultaten;
- Functionerings- en beoordelingsgesprekken voeren met de schooldirecteuren;
- Voorstellen doen aan het college van bestuur over aanstelling, schorsing, (her)plaatsing en ontslag van het personeel van de scholen;
- Namens het bevoegd gezag het reguliere overleg voeren met de Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad;
- Het college van bestuur informeren over het verloop en de resultaten met betrekking tot de hierboven benoemde taken en bevoegdheden.

### *Schooldirecteuren*

De schooldirecteuren PO zijn belast met de dagelijkse leiding van de school en vanuit een integrale benadering verantwoordelijk voor de school voor wat betreft de kerntaken: onderwijs, personeel, financiën en huisvesting. De schooldirecteuren hebben de volgende taken en bevoegdheden:

- Een schoolplan opstellen dat in overeenstemming is met de wet en het strategisch beleidsplan van de stichting;
- Een (meer)jaren begroting voor de school opstellen;
- Zorg dragen voor de dagelijkse leiding van de school;
- Leiding geven aan het personeel van de school;
- Functionerings- en beoordelingsgesprekken voeren met de individuele personeelsleden;
- Uitgaven doen voor zover deze binnen de goedgekeurde begroting en het vastgestelde beleid zijn toegestaan;
- Contacten onderhouden met de leerlingen en de ouders;
- Namens het bevoegd gezag het overleg voeren met de medezeggenschapsraad;
- De bovenschools manager informeren over het verloop en de resultaten met betrekking tot de hierboven benoemde taken en bevoegdheden.

Daarnaast wordt in het managementstatuut aangegeven dat de schooldirecteur alle taken en verantwoordelijkheden uitvoert, die in de bij zijn functie behorende functiebeschrijving zijn opgenomen.



## **5. Bevindingen**

In dit hoofdstuk worden de bevindingen, die tijdens het onderzoek zijn gedaan besproken. Deze bevindingen zijn in de eerste plaats gebaseerd op de gehouden interviews. Sommige informatie is verkregen door middel van documentanalyse. In dit hoofdstuk wordt allereerst aandacht besteed aan de in hoofdstuk 2 en 3 besproken factoren. De indeling van deze factoren in vier type kenmerken, zoals besproken aan het eind van hoofdstuk 2, wordt hierbij gehandhaafd. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk richt zich op de door de directeuren besproken wijzen van regelverwerking. In hoofdstuk 6 worden de bevindingen geanalyseerd.

### **5.1. Persoonskenmerken**

Zoals aangegeven worden onder persoonskenmerken de factoren geslacht en kennis en expertise verstaan. In deze paragraaf worden de bevindingen met betrekking tot deze twee factoren besproken. Daarnaast wordt de leeftijd van de respondenten besproken. Dit persoonskenmerk is in hoofdstuk 2 niet besproken als relevante factor. Variatie in opleiding en ervaring tussen basisschooldirecteuren kan echter te wijten zijn aan eventuele verschillen in leeftijd. De leeftijd van de respondenten wordt daarom kort besproken en gelieerd aan de factor kennis en expertise. Het geslacht en de leeftijd van de directeuren zijn in kaart gebracht door personeelsgegevens van stichting BOOR te bestuderen. Tijdens de interviews is daarnaast met de respondenten gesproken over hun opleiding, ervaring en kennis en vaardigheden.

#### **5.1.1 Geslacht**

Zoals besproken in hoofdstuk 3 is bij de selectie van de respondenten geprobeerd rekening te houden met het geslacht van de directeuren. Dit bleek lastig, omdat van alle benaderde directeuren relatief meer mannen aan het onderzoek deel wilden nemen dan vrouwen. Van de zestien respondenten zijn er vier vrouw.

#### **5.1.2 Leeftijd**

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat de variatie in leeftijd onder de basisschooldirecteuren in dienst bij stichting BOOR beperkt is. De meeste directeuren in dienst bij stichting BOOR zijn vijftig jaar of ouder. Veertien van de zestien respondenten die hebben deelgenomen aan dit onderzoek zijn geboren in 1960 of eerder. Vijf van deze respondenten zijn geboren in 1950 of eerder; en zes respondenten zijn geboren tussen 1951 en 1955. Slechts twee respondenten zijn de vijftig nog niet gepasseerd. Één van hen is geboren in de jaren '60, de ander in de jaren '70.

#### **5.1.3 Kennis en Expertise**

Om de kennis en expertise van de respondenten in kaart te brengen, is met de respondenten gesproken over de genoten opleidingen, de ervaring binnen het onderwijs, en het eigen oordeel over de eigen kennis en vaardigheden met betrekking tot (de toepassing van) regelgeving. Deze verschillende gespreksonderwerpen worden hier afzonderlijk besproken.

### *Genoten opleidingen*

De zestien geïnterviewde directeuren hebben allemaal een opleiding tot leerkracht gehad. Door de verschillen in leeftijd tussen de respondenten hebben zij deze opleiding in verschillende periodes gevolgd. Enkele respondenten (5) hebben een diploma behaald aan de kweekschool, de overige respondenten hebben hun opleiding gevolgd aan de pedagogische academie (PA) of de pedagogische academie voor het basisonderwijs (PABO). Op drie respondenten na hebben alle geïnterviewde directeuren daarnaast een schoolleideropleiding gevolgd. Drie directeuren hebben bovendien een masterdiploma behaald of zijn hiermee bezig. Alle directeuren hebben gedurende hun loopbaan verschillende cursussen, trainingen en workshops gevolgd. Sommige van deze cursussen, trainingen en workshops werden aangeboden door stichting BOOR. Alle respondenten geven aan de cursussen die stichting BOOR aanbiedt, te volgen, tenzij zij eerder een vergelijkbare cursus hebben gevolgd. Daarnaast geven alle directeuren aan zo nu en dan op eigen initiatief cursussen en trainingen te volgen.

### *Ervaring*

Dertien van de geïnterviewde directeuren werken tussen de 30 en 40 jaar in het onderwijs. De twee respondenten jonger dan vijftig jaar werken beiden tussen de 10 en 20 jaar in het onderwijs. Één respondent werkt net iets meer dan 20 jaar in het onderwijs. In voorgaande alinea werd duidelijk dat alle geïnterviewde directeuren een lerarenopleiding hebben gevolgd. Alle respondenten hebben dan ook als leerkracht gewerkt. Het grootste deel van de directeuren heeft tussen de 10 en 20 jaar als leerkracht gewerkt. Vier respondenten hebben minder dan 10 jaar voor de klas gestaan en één respondent meer dan 20 jaar. Het aantal respondenten dat reeds meer dan 20 jaar directeur is, ligt hoger. Negen respondenten zijn reeds tussen de 20 en 30 jaar basisschooldirecteur; en één respondent is al meer dan 30 jaar directeur. De overige zes respondenten werken minder dan 20 jaar als basisschooldirecteur. De twee jongste respondenten werken minder 10 jaar als directeur. Het aantal jaren ervaring van de respondenten als leerkracht en als directeur wordt in onderstaande tabellen afgezet tegen hun leeftijd.

	1950 of eerder	1951-1955	1956-1960	1961 of later	Totaal
< 10 jaar	2	1	0	1	4
10-20 jaar	3	4	3	1	11
> 20 jaar	0	1	0	0	1

Tabel 3. Aantal respondenten naar geboortejahr en aantal jaren ervaring als leerkracht

	1950 of eerder	1951-1955	1956-1960	1961 of later	Totaal
< 20 jaar	0	1	3	2	6
20-30 jaar	4	5	0	0	9
> 30 jaar	1	0	0	0	1

Tabel 4. Aantal respondenten naar geboortejahr en aantal jaren ervaring als basisschooldirecteur

### *Oordeel kennis en vaardigheden*

Alle respondenten geven aan dat zij over het algemeen genomen geen problemen ervaren bij het begrijpen en verwerken van regelgeving. De meeste respondenten stellen dat dit deels te danken is

aan hun lange ervaring in het onderwijs. Als de respondenten een enkele keer iets aantreffen waar zij niet mee uit de voeten kunnen, raadplegen zij een collega of stichting BOOR. Één respondent geeft aan dat hij problemen ervaart met regelgeving omtrent de financiën.

## **5.2 Werkbelevingskenmerken**

Ook de werkbelevingskenmerken van de respondenten zijn achterhaald door hierover met hen te spreken. De geïnterviewde directeuren blijken uiteenlopende rolopvattingen te hebben en de werklust op verschillende manieren te ervaren.

### **5.2.1 Rolopvatting**

Tijdens de interviews is de respondenten verzocht de belangrijkste taak van een basisschooldirecteur te omschrijven. Alle directeuren stellen een specifiek onderwerp centraal bij het beschrijven van hun belangrijkste taak. Zeven respondenten geven aan dat hun belangrijkste taak betrekking heeft op het personeel. Zo beschrijft een respondente haar belangrijkste taak als volgt:

*'Mensen goed in hun werk te laten zijn. Dat betekent voor de teamleden dat ze een goede werkplek hebben, waarin ze ruimte voelen, vrijheid voelen om te zijn wie ze zijn, goed les te geven, en zich te kunnen ontwikkelen.'*

Een ander thema dat voor een aantal directeuren van belang blijkt, is de organisatie. Vijf basisschooldirecteuren stellen de organisatie centraal bij het beschrijven van hun belangrijkste taak. Zo geeft een respondent aan dat hij zorg moet dragen voor:

*'Een evenwichtige organisatie, waar niet alles heen en weer schommelt. De organisatie moet soepel lopen.'*

Twee respondenten spreken over het verzorgen van goed onderwijs, wanneer hen gevraagd wordt naar hun belangrijkste taak. Deze respondenten spreken niet over de organisatie of het personeel. Tot slot verwijst één respondent bij het omschrijven van zijn/haar belangrijkste taak naar stichting BOOR en één respondent naar de omgeving van de school. Deze twee respondenten wijken hierin duidelijk af van hun collega's.

De geïnterviewde directeuren benoemen dus vijf uiteenlopende thema's, wanneer zij hun belangrijkste taak beschrijven. De directeuren hebben verschillende opvattingen over hun belangrijkste taak en dus over hun rol binnen de organisatie. Het overgrote deel van de geïnterviewde directeuren stelt of het personeel of de organisatie centraal in zijn of haar werk.

### **5.2.2 Ervaren werklust**

Tijdens de interviews is de respondenten gevraagd of zij werkdruk ervaren. Alle respondenten geven aan het druk te hebben met hun werk. Acht respondenten geven expliciet aan meer dan veertig uur per week met hun werk bezig te zijn. Twee respondenten zeggen de werkdruk ook als negatief te

ervaren. Zes directeuren geven aan dat dit voor hen niet het geval is. De overige respondenten stellen dat het karakter van de ervaren werkdruk wisselt. Oorzaken van werkdruk, die door de directeuren worden benoemd zijn:

- Niet (op tijd) beschikken over correcte benodigde gegevens;
- Onduidelijke en ongestructureerde informatievoorziening (onder andere over nieuwe regelgeving);
- De planlast/ te veel administratieve taken;
- Plotselinge wijzigingen in de eisen met betrekking tot verantwoording (nieuwe formats e.d.);
- Emotionele intermenselijke contacten;
- Onzekerheden over het leerlingaantal;
- Rol van de rijksinspectie;
- Te weinig menskracht op school.

Met name het niet tijdig beschikken over correcte informatie lijkt werkdruk op te leveren. Vier respondenten benoemen expliciet dat dit voor hen problemen oplevert. Enkele andere respondenten spreken in deze context over collega's die hier last van hebben. Zij geven zelf aan zich hier niet te veel (meer) van aan te trekken. De opmerking van de volgende respondent illustreert het probleem:

*'Ik moet zeggen dat ik er wel meer last van krijg. En last krijg je er vooral van als je gefrustreerd raakt door het feit dat je denkt je werk goed gedaan te hebben en dat je het een week later door foute informatie nog eens een keer moet doen. En het feit dat, wat heel lastig is, maar goed dat heeft met dezelfde oorzaken te maken, je onder druk komt te staan, doordat je de dingen die je moet doen, moet uitstellen, niet tijdig kan beschikken over je informatie, over je gegevens. Ja, dan kom je, dan komt je deadline in de buurt en dan is de tijdsperiode waarin je iets moet doen, die wordt te klein en in diezelfde tijdsperiode spelen zich ook andere processen af binnen de school en dan moet je anderen gaan teleurstellen.'*

### **5.3 Handelingskenmerken**

De factoren formele contacten en informele contacten worden in deze scriptie beschouwd als handelingskenmerken. Beide factoren hebben aandacht gekregen tijdens de interviews. Daarnaast is het vergaderschema van de bovenschools managers geraadpleegd, om in kaart te brengen hoe vaak de basisschooldirecteuren minimaal met hun collega's en hun manager vergaderen.

#### **5.3.1 Formele contacten**

Om de formele contacten die de directeuren onderhouden in kaart te brengen, is tijdens de gesprekken aandacht besteed aan frequentie van contact met het personeel, mededirecteuren en de bovenschools manager. Daarnaast is de directeuren gevraagd een indicatie te geven van de tijd die hij of zij buiten de school besteedt ten behoeve van het onderhouden van contacten. Op voorhand is in kaart gebracht hoeveel personeel in dienst is bij de verschillende scholen. Verwacht werd dat deze span of control van invloed kan zijn op de contacten die een directeur onderhoudt. In deze paragraaf

wordt allereerst deze span of control besproken. Daarna wordt aandacht besteed aan de onderhouden contacten.

#### *Span of control*

Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 is bij de selectie van respondenten rekening gehouden met de schoolgrootte. Hierbij is onder andere gebruik gemaakt van het aantal fulltime-equivalenten (fte's) personeel dat de school in dienst heeft. De fte's zijn afgerond op 1 decimaal. Het aantal fte's personeel waar de geselecteerde basisschooldirecteuren leiding aan geven, varieert tussen de 8,3 fte en de 62,5 fte. Twee directeuren hebben minder dan 10 fte personeel tot hun beschikking; vijf directeuren hebben tussen de 10 en 20 fte aan personeel in dienst; en drie directeuren hebben tussen de 20 en 30 fte personeel tot hun beschikking. Zes respondenten geven leiding aan meer dan 30 fte aan personeel. Twee van deze directeuren hebben tussen de 30 en 40 fte aan personeel in dienst; en twee directeuren hebben een personeelsbestand van tussen de 40 en 50 fte. Één van deze zes directeuren geeft aan meer dan 60 fte aan personeel leiding.

#### *Frequentie van formeel contact met het personeel*

Het formele contact tussen de directeuren en het personeel vindt zowel plaats in groeps- als in individueel verband. Alle basisschooldirecteuren zijn in het kader van de gesprekkencyclus verplicht verschillende gesprekken te voeren met hun personeelsleden. Bovendien leggen zij in het kader van deze cyclus klassenbezoeken af. Daarnaast worden er op elke school studiedagen georganiseerd waar alle personeelsleden bij aanwezig dienen te zijn. Het aantal vergaderingen dat plaatsvindt, verschilt per school. Op de helft van de scholen wordt elke week vergadert; op de overige scholen gebeurt dit eens in de twee of drie weken. Dit verschil blijkt geen samenhang te vertonen met de verschillen in medewerker aantallen tussen de scholen. Vier directeuren geven daarnaast aan gebruik te maken van een (digitale) nieuwsbrief om informatie te verspreiden.

#### *Frequentie van formeel contact met mededirecteuren*

Formeel contact tussen de basisschooldirecteuren van stichting BOOR vindt met name plaats tijdens door Stichting BOOR georganiseerde activiteiten. Stichting BOOR organiseert elk jaar drie bijeenkomsten voor alle directeuren en managers in dienst bij stichting BOOR. Gedurende het jaar worden daarnaast 7 rayonvergadering georganiseerd, waar de directeuren en de bovenschools manager van een rayon samenkomen. Twee directeuren geven bovendien aan tijdelijk in een commissie plaats te hebben genomen. De frequentie van de bijeenkomsten van deze commissies wisselt sterk. Tot slot geven vijf geïnterviewde directeuren aan dat zij naast de overleggen, georganiseerd door stichting BOOR, ook wijkoverleggen hebben met de directeuren van andere scholen in de wijk. Dit zijn veelal scholen verbonden aan een ander bestuur.

#### *Frequentie van formeel contact met de bovenschools manager*

Ook het contact tussen de basisschooldirecteuren en de bovenschools managers vindt zowel plaats in groeps- als in individueel verband. Ook de bovenschools managers zijn in het kader van de gesprekkencyclus verplicht verschillende gesprekken te voeren met de basisschooldirecteuren. Daarnaast treffen de directeuren hun bovenschools manager tijdens de in de vorige alinea besproken bijeenkomsten. Één van de directeuren is rayonvoorzitter en treft zijn bovenschools manager een week voor de rayonvergaderingen om deze vergadering gezamenlijk voor te bereiden. De

basisschooldirecteuren geven daarnaast aan dat de bovenschools managers veel informatie doorgeven via e-mail.

#### *Aandeel tijd afwezig van school*

Op drie directeuren na geven alle geïnterviewde directeuren aan 80 tot 90% van hun werktijd op school aanwezig te zijn. De tijd die zij niet op school doorbrengen gaat met name op aan de overleggen georganiseerd door BOOR of in de wijk en aan cursussen en trainingen. Er vindt af en toe overleg plaats met de (deel)gemeente of een andere (overheids)instantie. Bij sommige wijkoverleggen zijn ook andere organisaties vertegenwoordigd. Drie directeuren geven aan minder op school aanwezig te zijn (60 tot 80%). Ook zij benoemen bovenstaande activiteiten als verklaring voor hun afwezigheid. Één directeur geeft daarnaast aan minder aanwezig te zijn op school, vanwege zijn tijdelijk werkzaamheden op een nabij gelegen school voor speciaal onderwijs, waar de directeur wegens ziekte afwezig is. De andere twee directeuren geven aan veel overleggen bij te wonen van bijvoorbeeld de deelgemeente en andere in de wijk actieve organisaties.

### **5.3.2 Informele contacten**

Ook om de informele contacten in kaart te brengen, is tijdens de interviews aandacht besteed aan frequentie van contact met het personeel, mededirecteuren en de bovenschools manager. Daarnaast is besproken hoeveel tijd de directeuren buiten de school besteden ten behoeve van het onderhouden van contacten. In de vorige paragraaf is aangegeven dat verwacht werd dat de span of control van invloed is op de contacten die een directeur onderhoudt. Omdat in de vorige paragraaf de span of control van de directeuren reeds is besproken, wordt dit in deze paragraaf achterwege gelaten.

#### *Frequentie van informeel contact met het personeel*

Het informele contact tussen de directeuren en het personeel vindt vooral plaats in individueel verband. Op vijf scholen wordt daarnaast gezamenlijk gestart met de dag of gezamenlijk geluncht. Op twee respondenten na geven alle geïnterviewde directeuren aan meer informeel dan formeel contact te onderhouden met het personeel. Deze respondenten vinden het lastig aan te geven hoe vaak zij personeelsleden spreken, onder andere omdat dit per periode en personeelslid wisselt. Met name de directeuren met meer dan 20 fte aan personeel in dienst stellen dat het contact per personeelslid wisselt. De drie directeuren van de kleinste scholen geven aan elke dag alle aanwezige personeelsleden te spreken. De twee basisschooldirecteuren, die aangeven meer formeel dan informeel contact te onderhouden met hun personeelsleden hebben beiden tussen de 15 en 25 fte aan personeel in dienst.

#### *Frequentie van informeel contact met mededirecteuren*

Het informele contact tussen de directeuren vindt zowel plaats in groeps- als in individueel verband. De directeuren in rayon noordoost hebben elke maand een informele bijeenkomst om bij te praten. Binnen rayon zuidwest is daarnaast een groep directeuren van scholen in nabij gelegen wijken, die maandelijks bijeen komen. De directeuren spreken elkaar in individueel verband met name om advies, tips en informatie uit te wisselen. Dit gebeurt zowel face-to-face als telefonisch en via de e-mail. Enkele directeuren spreken elkaar ook op vriendschappelijke basis. Vijf van de geïnterviewde

directeuren geven aan dat zij, naast eventuele groepsbijeenkomsten, minimaal één keer per week spreken met een collega. Acht directeuren stellen eens in de twee of drie weken contact te onderhouden met een mededirecteur. De overige drie basisschooldirecteuren geven aan minder contact te onderhouden met collega-directeuren.

#### *Frequentie van informeel contact met de bovenschools manager*

Het informele contact tussen bovenschools manager vindt vooral plaats in individueel verband. Alleen in rayon noordoost vindt dit contact ook in groepsverband plaats. Zoals besproken in de vorige alinea komen de directeuren van rayon noordoost eenmaal per maand samen. De bovenschools manager van dit rayon is ook aanwezig bij deze bijeenkomsten. Tien van de zestien geïnterviewde directeuren geeft aan, buiten formele bijeenkomsten, alleen indien noodzakelijk contact te zoeken met zijn of haar bovenschools manager. Met name respondenten werkzaam in rayon zuidoost stellen meer contact te onderhouden met de bovenschools manager. Dit gebeurt wekelijks via e-mail of telefoon. Slechts één respondent werkzaam in een ander rayon geeft aan wekelijks contact te onderhouden met zijn/haar bovenschools manager.

#### *Aandeel tijd afwezig van school*

In paragraaf 5.3.1 is reeds besproken dat een groot aandeel van de geïnterviewde basisschooldirecteuren 80 tot 90% van hun werktijd aanwezig zijn op school. Zij geven aan weinig informele contacten te onderhouden met personen verbonden aan andere organisaties. Één van deze respondenten spreekt de wens uit dit in de toekomst meer te doen. De twee respondenten die aangeven minder op school aanwezig te zijn en overleggen van andere instanties bij te wonen, geven aan zo nu en dan informeel contact te onderhouden met personen, die zij op de door hun bezochte bijeenkomsten treffen.

## **5.4 Organisatiekenmerken**

De laatste twee factoren die in dit hoofdstuk besproken worden zijn bevoegdheden en controle. Om de bevoegdheden van de respondenten in kaart te brengen zijn het besturingsmodel en het managementstatuut van stichting BOOR bestudeerd. Daarnaast is met de respondenten gesproken over hun handelingsruimte. Tijdens de interviews is tevens aandacht besteed aan de frequentie en gevolgen van controle.

### **5.4.1 Bevoegdheden**

In hoofdstuk 4 is het besturingsmodel en het managementstatuut van stichting BOOR besproken. Dit model en statuut gelden voor heel stichting BOOR en dus ook voor al de zestien geïnterviewde directeuren. Formeel hebben de directeuren dus dezelfde bevoegdheden. De directeuren kunnen deze bevoegdheden echter wel op verschillende manier ervaren. De bedoeling was daarom om met de directeuren te spreken over de ruimte die zij ervaren om te bepalen *wat* zij doen en *hoe* zij iets doen. Dit onderscheid bleek gedurende de eerste vijf interviews lastig voor de respondenten. Er is daarom voor gekozen dit onderscheid los te laten en met de directeuren te bespreken of zij handelingsruimte ervaren. Over het algemeen zeggen alle respondenten handelingsruimte te ervaren. Acht respondenten geven aan dat deze ruimte wel steeds verder wordt ingeperkt. Vier

respondenten stellen daarnaast dat de handelingsruimte per thema kan verschillen. Er is daarnaast een verschil waar te nemen: een deel van de respondenten geeft aan dat er handelingsruimte is, terwijl vijf directeuren expliciet aangeven dat zij deze ruimte zelf nemen. Zo vertelt een van de respondenten:

*'Ik ga toch wel mijn gangetje en doe mijn ding. Ik weet waar we heen moeten als school, dus ik trek me daar niet zo heel erg veel van aan.'*

De directeuren die aangeven dat zij zelf handelingsruimte nemen, geven niet aan dat er te weinig ruimte is of wordt geboden.

In de vorige alinea is aangegeven dat aangenomen wordt dat het managementstatuut en het besturingsmodel informatie geven over de bevoegdheden van de geïnterviewde directeuren. Conform het policy governance model werd verwacht dat basisschooldirecteuren ruimte hebben om keuzes te maken met betrekking tot de *means*. Tijdens de gesprekken met de directeuren over handelingsruimte, is aandacht besteed aan het policy governance model van Carver, zoals besproken in hoofdstuk 4. In totaal geven acht directeuren aan dat het policy governance model niet wordt toegepast, zes respondenten stellen dat dit niet consequent gebeurt en slechts twee respondenten geven aan dat het model in praktijk wordt gebracht. Opvallend is dat de directeuren uit de zuidelijke rayons wat dit betreft minder positief zijn dan de directeuren werkzaam in de noordelijke rayons. De respondenten die aangeven dat het model van Carver niet of niet consequent wordt toegepast, stellen voornamelijk dat zij *tussentijds* veel moeten verantwoorden en/of dat er steeds meer sprake is van regelzucht vanuit stichting BOOR. Daarnaast geven drie van deze respondenten aan dat de executive limitations niet duidelijk zijn. Twee respondenten stellen dat er op voorhand geen duidelijke prestatie-afspraken worden gemaakt.

Slechts twee respondenten zien verbeteringen in de toepassing van het policy governance model. Een aantal respondenten geeft daarnaast expliciet aan dat zij ervaren dat de wens tot de toepassing van het model van Carver bestaat, maar dat dit in de praktijk nog niet constant gebeurt. Vier directeuren nuanceren het hierboven geschetste beeld door aan te geven dat directeuren zelf ook schuldig zijn aan de regeldruk afkomstig van BOOR en/of door te stellen dat te lang sprake is geweest van 'vrijheid, blijheid'. Eenzelfde aantal directeuren zegt daarnaast dat zij zich in kunnen denken dat stichting BOOR de touwtjes aantrekt, omdat ook zij aan eisen moeten voldoen en zich moeten verantwoorden.

Kortom, alle geïnterviewde basisschooldirecteuren geven aan handelingsruimte te ervaren. Vijf directeuren geven aan deze ruimte te nemen, terwijl de overige directeuren stellen dat deze ruimte er is. Wel stellen acht directeuren dat de handelingsruimte de laatste jaren meer wordt ingeperkt. Dit is ook een van de argumenten, die directeuren geven wanneer zij stellen dat het policy governance model van Carver niet goed wordt toegepast. Veertien van de zestien geïnterviewde directeuren stellen dat dit niet of niet consequent gebeurt.



## 5.4.2 Controle

De factor 'controle' is onder andere in kaart gebracht door met de respondenten te spreken over de frequentie van controle van de naleving van regels door stichting BOOR. Alle directeuren geven aan dat stichting BOOR de naleving van regels en afspraken controleert. De directeuren hebben 3 keer per jaar een gesprek met hun bovenschools manager in het kader van de gesprekkencyclus. Tijdens deze gesprekken hebben de bovenschools managers de mogelijkheid de naleving van afspraken en regels te controleren. Dit gebeurt deels aan de hand van de verantwoording op papier, die de directeuren gedurende het jaar af moeten leggen. Vier respondenten geven expliciet aan dat er in hun ogen te veel en te vaak verantwoording afgelegd dient te worden aan stichting BOOR. Één respondent stelt deze vorm van verantwoording 'niet echt als controle te ervaren'. Vier basisschooldirecteuren benadrukken dat zij veel op papier moeten verantwoorden, maar dat niet gecontroleerd wordt of deze gegevens kloppen. Drie andere respondenten stellen daarnaast dat de mate van controle verschilt per onderwerp. Zo geven zij aan dat de financiën momenteel veel aandacht krijgen.

Er is met de respondenten tevens gesproken over de eventuele gevolgen van de controle van de naleving van regels. Er is de respondenten gevraagd of stichting BOOR actie onderneemt als blijkt dat regels niet worden nageleefd. Vijf respondenten geven aan dat het niet naleven van regels vaak geen gevolgen heeft. Deze respondenten geven enkele voorbeelden van situaties waaruit blijkt dat het niet nakomen van afspraken geen consequenties heeft gehad. Twee respondenten spreken hier expliciet hun verbazing over uit. Zo stelt één van de respondenten:

*'Dat heb ik ook nog nooit meegemaakt, dus. Nog nooit dat het gevolgen had of dat ik op het matje geroepen werd en werd gezegd van hee, je hebt je niet aan de regels gehouden, of eeh dit was niet de afspraak. Dat verbaast me wel eens.'*

De overige respondenten geven aan dat zij wel denken dat de controle van de naleving van regels consequenties kan hebben, maar dat zij dit zelf nog nooit hebben meegemaakt. Een meerderheid van de geïnterviewde directeuren stelt daarnaast dat je in sommige gevallen gemaakte keuzes, die afwijken van afspraken of regels, uit kan leggen aan de bovenschools manager. Indien keuzes goed kunnen worden beargumenteerd, wordt hier rekening mee gehouden. Dit wordt als positief ervaren.

In relatie hiermee geven vier respondenten aan dat zij moeilijk afgerekend kunnen worden op bepaalde fouten en onvolledigheden, omdat zij zich bij het maken van keuzes moeten baseren op informatie, die vaak foutief, onvolledig of te laat is. Dit zou vooral betrekking hebben op informatie met betrekking tot de financiën. De problemen omtrent de informatievoorziening naar de directeuren is ook benoemd in paragraaf 5.2.2, waar de ervaren werklust centraal stond.

## 5.5 Wijzen van regelverwerking en bijbehorende motieven

Een belangrijk onderwerp dat tijdens de interviews is besproken, is de wijze van regelverwerking die de basisschooldirecteuren hanteren en de motieven die zij voor deze wijze van verwerking hebben.

Uit de interviews is gebleken dat niet alle regelgeving waar de scholen mee te maken hebben, betrekking heeft op het werk van het personeel of het personeel zelf of anderszins gevolgen heeft voor het personeel. Er is regelgeving die de basisschooldirecteur kan verwerken, zonder dat het personeel hiervan op de hoogte hoeft te zijn. Aan de verwerking van deze regelgeving is tijdens de interviews verder geen aandacht besteed. De verwerking van de overige regelgeving stond centraal. De meeste respondenten geven wat dit betreft aan dat de handelwijze per type regelgeving kan verschillen. Zij benoemen daarom meerdere wijzen van regelverwerking.

Alle basisschooldirecteuren geven aan (soms) alleen de kern of de relevante informatie van regelgeving door te geven aan het personeel en de overige informatie achterwege te laten. De respondenten geven aan dat zij hiervoor kiezen, vanwege de wijze waarop regelgeving geformuleerd is. Regelgeving zou veelal ingewikkeld en omvangrijk zijn. Daarnaast zou regelgeving tussentijds nog wel eens kunnen wijzigen. De meeste directeuren geven aan het personeel hier niet mee te willen belasten. Zo vertellen twee respondenten:

*'We proberen dat toch ook wel te filteren, want er komt nogal wat binnen en ja, we hebben een beetje de stelregel 'niet het vele is goed maar het goede is veel', dus ja. Dus eigenlijk ja, je probeert het terug te brengen tot datgene wat voor onze mensen feitelijk interessant is.'*

*'Nou, kijk het is natuurlijk, wat je vaak hebt, kijk, als directie zit je daar toch wel heel erg goed in en je kent alle achtergronden en dan denk ik van ja, er zijn heel veel teamleden die zitten helemaal niet te wachten op allerlei ingewikkelde verhalen. Dus dan denk ik van die houden zich toch voornamelijk bezig met inderdaad het lesgeven en alles wat daar rondom heen zit en dat is al ingewikkeld genoeg.'*

Acht basisschooldirecteuren geven aan dat zij soms regels volledig achterwege laten. Drie respondenten, die aangeven sommige regels niet door te geven, doen dit (voornamelijk) tijdelijk. Vijf respondenten stellen dat zij (soms) de grenzen van regelgeving op proberen te zoeken, om zo de invloed van de regel te beperken. Zo geeft een respondent aan:

*'Regelgeving wordt natuurlijk in buitengewoon slecht Nederlands geformuleerd, zodat je er alle kanten mee op kan. Dat moeten ze vooral zo houden.'*

Er is één respondent die handelwijzen bespreekt die bij beide verwerkingswijzen aansluiten. De overige respondenten laten regels volledig achterwege of zoeken de grenzen van regelgeving op. Negen van deze directeuren geven expliciet aan dat hun oordeel over het nut van een regel (op dat moment) van invloed is op de keuze om regelgeving al dan niet achterwege te laten of de invloed van de regel al dan niet te beperken. Vier respondenten geven in dit kader aan dat zij soms één van deze wijzen van regelverwerking hanteren, omdat de regel niet bij de doelgroep van de school aansluit. Twee directeuren stellen dat zij deze wijzen van regelverwerking alleen hanteren, als zij weten dat de frequentie van controle van de naleving van de desbetreffende regel laag is en/of de eventuele gevolgen van de controle beperkt. Zowel de directeuren die regels soms niet doorgeven als de directeuren die de invloed van regels soms proberen te beperken, willen hiermee het personeel ontlasten en/of de situatie werkbaar houden.

Zeven van de zestien respondenten vertellen dat zij regels (soms) letterlijk doorgeven aan het personeel. Twee van deze directeuren geven aan dit alleen te doen wanneer de regelgeving duidelijk is. Zij benoemen hiervoor verder geen redenen. De overige directeuren geven aan regels soms letterlijk door te geven, omdat zij vinden dat de leerkrachten ook zelf verantwoordelijk zijn en/of omdat leerkrachten meer kennis van zaken hebben over bepaalde zaken. Zo geeft een van de respondenten aan:

*'Ik moet erkennen dat ik mensen heb lopen die ergens meer vanaf weten.'*

Tot slot zijn er twee directeuren die aangeven dat zij extra regels toevoegen aan (sommige) regelgeving die op de school afkomt. Zij willen deze regelgeving op deze manier toepasbaar te maken. Daarnaast kunnen zij op deze manier controle uitoefenen op het handelen van het personeel.

## 6. Analyse van de bevindingen

In het vorige hoofdstuk zijn de bevindingen van het veldonderzoek besproken. In dit hoofdstuk worden deze bevindingen geanalyseerd aan de hand van de in hoofdstuk 2 besproken verwachtingen. Het vorige hoofdstuk eindigde met een beschrijving van de wijzen van regelverwerking, die basisschooldirecteuren tijdens de interviews hebben besproken. In dit hoofdstuk worden deze besproken handelwijzen allereerst gerelateerd aan de in hoofdstuk 2 besproken theorie. Daarna wordt in kaart gebracht of en zo ja hoe de verschillende in hoofdstuk 5 besproken factoren samenhangen met de besproken wijzen van regelverwerking. Deze acht factoren zijn verdeeld over vier verschillende categorieën, namelijk persoonskenmerken, werkbelevingskenmerken, handelingskenmerken en organisatiekenmerken.

### 6.1 Wijzen van regelverwerking en bijbehorende motieven

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat op basis van de bestudeerde literatuur verwacht wordt dat frontline supervisors, zoals basisschooldirecteuren, regels verwerken door extra regels te formuleren, regels door te geven of regels te bufferen. Zij zouden regels kunnen bufferen door deze te blokkeren, te filteren of door de invloed van deze regels te dempen. Uit de interviews is gebleken dat deze handelwijzen in de praktijk te herkennen zijn. De verwerkingswijzen die de directeuren hebben beschreven, komen overeen met de op voorhand geformuleerde verwachtingen. Tijdens de dataverzameling is daarnaast gebleken dat de meeste directeuren verscheidene wijzen van regelverwerking hanteren. Desondanks is er variatie waarneembaar tussen het handelen van de geïnterviewde basisschooldirecteuren.

#### *Bufferen van regels*

Alle respondenten beschrijven handelwijzen, waaruit blijkt dat zij regels op één of meerdere manieren (proberen te) bufferen. Ten eerste geven alle respondenten aan regels te *filteren* door (soms) alleen de kern of de relevante informatie van regelgeving te selecteren en door te geven aan het personeel. Daarnaast vertellen acht respondenten dat zij regelgeving soms volledig achterwege laten. Zij *blokkeren* in dit geval de regels die op de school af komen. Vijf respondenten geven tot slot aan dat zij de invloed van regelgeving soms proberen te beperken door de grenzen van regelgeving op te zoeken. Deze handelwijze kan gezien worden als het in hoofdstuk 2 besproken *dempen* van de invloed van regelgeving.

Ondanks dat alle respondenten aangeven regelgeving te bufferen, zijn er toch verschillen tussen de respondenten aan te wijzen. Slechts één respondent geeft aan dat hij regelgeving selecteert, blokkeert én de invloed van regelgeving probeert te dempen. Vier respondenten bespreken alleen handelwijzen waaruit blijkt dat zij regelgeving filteren. Zij geven niet aan dat zij regelgeving blokkeren of deze proberen te dempen. De overige elf respondenten filteren niet alleen regelgeving, maar blokkeren daarnaast regels of proberen daarnaast de invloed van regelgeving te dempen.

De geïnterviewde directeuren hanteren dus verschillende manieren van bufferen. Bovendien hebben zij voor deze handelwijzen verschillende motieven. De meeste respondenten die aangeven regelgeving te bufferen, doen dit omdat zij het personeel niet willen belasten met ingewikkelde regelgeving en/of omdat zij het personeel niet willen belasten met nutteloze regelgeving. Vier respondenten geven aan dat zij regelgeving soms niet nuttig achten, omdat deze niet aansluit bij de doelgroep van de school. Daarnaast geven een aantal respondenten, vijf in totaal, aan dat zij regels blokkeren en/of dempen om de situatie werkbaar te houden.

#### *Doorgeven van regels*

Ook de verwachting dat frontline supervisors regels verwerken door deze letterlijk door te geven, blijkt voor basisschooldirecteuren te kloppen. Zeven respondenten hebben tijdens de interviews verteld dat zij regels (soms) letterlijk doorgeven. Twee van deze basisschooldirecteuren geven aan soms op deze manier te handelen, omdat de medewerkers op de school over bepaalde onderwerpen meer kennis van zaken hebben. Drie respondenten hanteren deze verwerkingswijze, omdat zij vinden dat de medewerkers ook zelf verantwoordelijk zijn.

#### *Formuleren van extra regels*

Er zijn slechts twee directeuren die expliciet aangeven extra regels te formuleren. Deze directeuren schrijven extra regels uit voor hun personeel, omdat zij denken de regelgeving op deze manier toepasbaar te maken. Daarnaast kunnen zij op deze manier controle uitoefenen op het handelen van het personeel.

## **6.2. Persoonskenmerken**

In hoofdstuk 2 van deze scriptie is de verwachting besproken, dat zowel het geslacht van een frontline supervisor als de opgebouwde kennis en expertise van een frontline supervisor van invloed zijn op zijn of haar wijzen van regelverwerking. De samenhang tussen deze factoren en de gehanteerde wijzen van regelverwerking blijkt echter beperkt.

### **6.2.1 Geslacht**

In het theoretisch kader van deze scriptie is aangegeven dat verwacht wordt dat vrouwen en mannen verschillend handelen met betrekking tot regelgeving. Eerder onderzoek van DeHart-Davis en Portillo (2009) heeft aangetoond dat vrouwen eerder geneigd zijn regels te volgen dan mannen. Uit de interviews is echter gebleken dat zowel mannen als vrouwen regelgeving bufferen. In tabel 5 is weergegeven welke verwerkingswijzen mannen en vrouwen hanteren.

	Filteren van regels	Blokkeren van regels	Dempen van de invloed van regels	Doorgeven van regels	Formuleren van extra regels
Man	12	6	5	6	2
Vrouw	4	2	0	1	0
Totaal	16	8	5	7	2

Tabel 5. Aantal mannelijke en vrouwelijk respondenten per verwerkingswijze

Alle geïnterviewde vrouwen blijken regelgeving te filteren. Twee vrouwelijke directeuren geven daarnaast aan regelgeving te blokkeren. De geïnterviewde vrouwen blijken daarentegen geen van allen de invloed van regelgeving te dempen. Alleen mannen kiezen hier soms voor. Daarnaast geven alleen mannen aan extra regels toe te voegen aan de regelgeving die op de school toegepast dient te worden. Vrouwen blijken ook deze verwerkingswijze niet te hanteren. Slechts één van de vier vrouwen geeft ten slotte aan regelgeving letterlijk door te geven, terwijl zes mannen deze wijze van regelverwerking hanteren. Vrouwen en mannen blijken geen verschillende motieven te hebben voor hun handelwijzen.

Kortom, de mannelijke respondenten hanteren gezamenlijk alle besproken verwerkingswijzen. De vrouwelijke directeuren doet dit niet. Zij verwerken regelgeving niet door de invloed van regelgeving te dempen of extra regels te formuleren. Mogelijk hangt dus het geslacht van een frontline supervisor samen met zijn of haar wijze van regelverwerking. Omdat voor dit onderzoek relatief weinig vrouwen zijn geïnterviewd, is terughoudendheid bij het formuleren van conclusies echter geboden.

### **6.2.2 Kennis en expertise**

Op basis van de literatuur werd tevens verwacht dat de mate van kennis en expertise van basisschooldirecteuren samen zou hangen met de door hen gehanteerde wijzen van regelverwerking. Na het analyseren van de gegevens over de genoten opleiding en ervaring van de basisschooldirecteuren en het bestuderen van de oordelen van de directeuren over hun eigen kennis en vaardigheden, blijkt dit niet het geval. Directeuren die een opleiding tot leraar hebben volbracht op de kweekschool, directeuren die geen schoolleideropleiding hebben gevolgd en directeuren die een master hebben behaald, handelen niet anders dan hun collega's. Deze directeuren hebben ook geen andere motieven voor hun wijzen van regelverwerking. Op basis van het onderzoek van Oberfield (2009) werd verwacht dat training door de werkgever van invloed zou kunnen zijn op het handelen van de directeuren. De directeuren blijken echter grotendeels dezelfde trainingen van stichting BOOR gevolgd te hebben, waardoor het niet mogelijk is deze verwachting te controleren. Ook de verschillen tussen de directeuren wat betreft ervaring in het onderwijs blijken niet samen te hangen met de verwerkingswijzen en bijbehorende motieven van deze directeuren. Het lijkt niet uit te maken hoeveel jaar iemand als leerkracht heeft gewerkt of als directeur werkzaam is. De oordelen van de directeuren over hun eigen kennis en ervaring variëren ten slotte onderling nauwelijks. Hierdoor is het vrijwel onmogelijk om een verband tussen dit oordeel en de handelwijze en bijbehorende motieven van directeuren te leggen.

### **6.3 Werkbelevingskenmerken**

Ook de werkbelevingskenmerken van de respondenten zijn in kaart gebracht om te achterhalen of deze samenhangen met de wijze van regelverwerking die zij hanteren. In deze paragraaf wordt besproken of de rolopvatting en de ervaren werklast van basisschooldirecteuren samenhang vertonen met de verwerkingswijzen van deze directeuren. De resultaten van de analyse verschillen sterk voor deze twee factoren.

### 6.3.1 Rolopvatting

Op basis van de zestien afgenomen interviews kan samenhang worden waargenomen tussen de rolopvatting van een basisschooldirecteur en zijn of haar wijze van regelverwerking. In tabel 6 is weergegeven welke onderwerpen door de directeuren, die verschillende wijzen van regelverwerking hanteren, het meest van belang worden geacht binnen hun werk.

	Filteren van regels	Blokkeren van regels	Dempen van de invloed van regels	Doorgeven van regels	Formuleren van extra regels
Personeel	7	5	2	0	0
Organisatie	5	2	2	4	0
Onderwijs	2	0	1	2	0
Omgeving	1	1	0	0	1
BOOR	1	0	0	1	1
Totaal	16	8	5	7	2

Tabel 6. Aantal respondenten per verwerkingswijze

Zoals besproken in hoofdstuk 5 stellen zeven respondenten dat hun belangrijkste taak betrekking heeft op het personeel. De respondenten die aangeven extra regels te formuleren en regels letterlijk door te geven, behoren niet tot deze groep. De twee directeuren die aangeven extra regels te formuleren, stellen dat hun belangrijkste taak betrekking heeft op de omgeving van de school en op stichting BOOR. Vier van de zeven directeuren die aangeven regels letterlijk door te geven, stellen de organisatie centraal wanneer zij over hun belangrijkste taak spreken. De overige drie directeuren die deze wijze van regelverwerking hanteren, geven aan dat hun belangrijkste taak betrekking heeft op het verzorgen van goed onderwijs of op stichting BOOR.

Op basis van deze informatie kan gesteld worden dat een onderscheid te maken valt tussen basisschooldirecteuren die het personeel centraal stellen in hun werk en basisschooldirecteuren die dit niet doen. Gesteld kan worden dat de directeuren die aangeven dat hun belangrijkste taak betrekking heeft op het personeel er voor kiezen regels te bufferen. Zij geven regelgeving niet letterlijk door en kiezen er niet voor extra regels aan regelgeving toe te voegen.

In het theoretisch kader van deze scriptie is besproken dat Hupe (2007) een onderscheid maakt tussen drie soorten rolopvattingen van frontline supervisors. Hupe geeft aan dat een frontline supervisor zichzelf kan zien als 'ambtenaar', als 'echte manager' of als 'voorman'. De 'ambtenaar' voegt extra regels toe aan regelgeving; de 'echte manager' geeft regels door; en de 'voorman' buffert regels, aldus Hupe. Uit het veldonderzoek is gebleken dat de geïnterviewde basisschooldirecteuren vijf verschillende onderwerpen benoemen, die centraal staan in hun werk, namelijk het personeel, de organisatie, het verzorgen van goed onderwijs, de omgeving van de school en stichting BOOR. De 'ambtenaar', zoals omschreven door Hupe, definieert zijn rol aan de hand van zijn hiërarchische positie. De basisschooldirecteur, die zijn belangrijkste taak lieert aan stichting BOOR lijkt dit ook te doen. Deze respondent verwerkt regelgeving door regels letterlijk door te geven en door regels aan regelgeving toe te voegen. De door Hupe omschreven 'echte managers' zien regels als doelen die zij

dienen te behalen. Geen van de geïnterviewde directeuren geeft aan regels op deze manier te aanschouwen. Twee respondenten spreken wel over een doel wanneer zij hun belangrijkste taak beschrijven. Zij geven aan dat het leveren van goed onderwijs hun belangrijkste taak is. Vijf andere directeuren zouden als 'managers' omschreven kunnen worden, omdat zij de organisatie centraal stellen bij het beschrijven van hun belangrijkste taak. Deze in totaal zeven respondenten bespreken uiteenlopende wijzen van regelverwerking, maar maken geen gebruik van de mogelijkheid om extra regels aan regelgeving toe te voegen. De 'voorman', zoals omschreven door Hupe, participeert als een lid van het team en gebruikt zijn leidinggevende rol om regelgeving te bufferen. Uit bovenstaande analyse blijkt dat basisschooldirecteuren die het personeel centraal stellen in hun werk anders handelen dan hun collega's. Zij verwerken regels nooit door deze letterlijk door te geven of door regels aan regelgeving toe te voegen. Deze directeuren kunnen daarom worden gezien als 'voormannen', die regels bufferen. De geïnterviewde directeur, die de omgeving centraal stelt, wanneer hij zijn belangrijkste taak omschrijft, lijkt tenslotte een rolopvatting te hebben, anders dan de door Hupe omschreven rolopvattingen.

Kortom, de wijze van regelverwerking blijkt samen te hangen met de rolopvatting van de geïnterviewde basisschooldirecteuren. Directeuren die hun personeel centraal stellen in hun werk handelen anders dan hun collega's die dit niet doen. De verwachtingen van Hupe over de samenhang tussen de rolopvatting en wijze van regelverwerking van een frontline supervisor blijken deels overeen te komen met de bevindingen. Er kan inderdaad gesproken worden van een 'voorman', die regelgeving buffert. Ook blijken sommige directeuren een rolopvatting te hebben vergelijkbaar met de door Hupe besproken 'ambtenaar' en 'echte manager'. Deze directeuren hanteren echter niet één, maar meerdere wijzen van regelverwerking.

### **6.3.2 Ervaren werklast**

De ervaren werklast van de geïnterviewde basisschooldirecteuren blijkt na het bestuderen van de bevindingen niet samen te hangen met de wijze van regelverwerking en bijbehorende motieven van deze directeuren. Directeuren die aangeven de werklast als negatief te ervaren handelen niet anders dan directeuren die aangeven dat het karakter van de werkdruk wisselt of directeuren die de werklast niet als negatief ervaren. Ook de motieven die directeuren hebben voor de door hen gehanteerde wijzen van regelverwerking blijken voor deze drie groepen directeuren vergelijkbaar.

### **6.4 Handelingskenmerken**

Niet alleen de persoonskenmerken en werkbelevingskenmerken van de geïnterviewde basisschooldirecteuren zijn bestudeerd. In hoofdstuk 5 zijn tevens de formele en informele contacten die de respondenten onderhouden in kaart gebracht. In deze paragraaf wordt besproken of deze factoren samenhang vertonen met de wijzen van regelverwerking, die de basisschooldirecteuren hanteren. Aan het eind van deze paragraaf wordt ten slotte stil gestaan bij de in hoofdstuk 2 besproken verwachtingen van Hupe over de rolopvatting van een directeur en de mate waarin hij of zij netwerkt tijdens formele en informele gelegenheden.



#### **6.4.1 Formele contacten**

In het vorige hoofdstuk is de factor formele contacten opgesplitst in vijf afzonderlijke onderdelen. De span of control van de directeuren, de frequentie waarmee de directeuren formeel contact onderhouden met het personeel, mededirecteuren en de bovenschools manager, en de tijd die de directeuren buiten de school besteden, zijn besproken. In deze paragraaf wordt geen aandacht besteed aan de span of control. De span of control van de directeuren is in hoofdstuk 5 besproken om te controleren of eventuele variatie tussen directeuren in de frequentie van formeel contact met hun personeel te wijten is aan verschillen in medewerker aantallen. Dit bleek niet het geval. Daarom wordt in deze paragraaf alleen de frequentie van formeel contact met het personeel besproken en de span of control achterwege gelaten. De frequentie van formeel contact tussen basisschooldirecteuren verbonden aan BOOR onderling en tussen de directeuren en hun bovenschools managers, krijgt in deze paragraaf ook geen aandacht meer. De hoeveelheid contact bleek namelijk voor al de geïnterviewde directeuren ongeveer gelijk. Kortom, in deze paragraaf wordt alleen besproken of er sprake is van samenhang tussen de wijze van regelverwerking en de frequentie van formeel contact met het personeel en de tijd die de directeuren buiten de school besteden.

##### *Frequentie van formeel contact met het personeel*

Verschillen in de hoeveelheid formeel contact die de directeuren met hun personeel onderhouden, zijn met name te wijten aan de verschillen in het aantal vergaderingen dat op de scholen wordt georganiseerd. Er blijkt echter geen verband tussen het aantal vergaderingen op een school en de wijze van regelverwerking van de directeur. Daarnaast wordt op een aantal scholen gebruik gemaakt van een (digitale) nieuwsbrief. De vier respondenten die aangeven een nieuwsbrief te gebruiken om informatie te verspreiden, verwerken regelgeving onder andere door regelgeving letterlijk door te geven. Mogelijk wordt hierbij de nieuwsbrief gebruikt.

##### *Aandeel tijd afwezig van school*

Uit de interviews is gebleken dat drie van de zestien geïnterviewde basisschooldirecteuren minder op school zijn dan hun collega's. Bij één van deze respondenten is dit te verklaren door zijn tijdelijke werkzaamheden op een andere nabij gelegen school. De andere twee respondenten zijn minder op school, omdat zij onder andere veel vergaderingen bijwonen van bijvoorbeeld de deelgemeente. Deze twee directeuren verwerken regelgeving echter niet op exact dezelfde manieren. Beide respondenten geven aan regelgeving letterlijk door te geven en te filteren; één van de respondenten bespreekt daarnaast handelwijzen waaruit blijkt dat hij de invloed van regelgeving probeert te dempen. Omdat slechts twee respondenten structureel meer tijd doorbrengen buiten de school dan hun collega's, is het lastig om een verband tussen afwezigheid van school en de wijze van regelverwerking te leggen.

#### **6.4.2 Informele contacten**

Ook om de informele contacten in kaart te brengen, is aandacht besteed aan de span of control, de frequentie waarmee de directeuren informeel contact onderhouden met het personeel, mededirecteuren en de bovenschools manager, en de tijd die de directeuren buiten de school

besteden. De span of control van de directeuren is opnieuw alleen gebruikt om eventuele variatie in de contacten die directeuren onderhouden te verklaren. Deze span of control wordt in deze paragraaf daarom niet afzonderlijk besproken. Voor wat betreft de analyse van de formele contacten in de vorige deelparagraaf kan geconcludeerd worden dat het lastig blijkt samenhang aan te tonen tussen deze factor en de wijze van regelverwerking. Dit blijkt ook het geval voor de factor informele contacten.

#### *Frequentie van informeel contact met het personeel*

Tijdens de interviews is gebleken dat de basisschooldirecteuren het moeilijk vonden om aan te geven hoe vaak zij hun personeel in informele setting spreken. Slechts twee directeuren gaven aan hun personeel meer in een formele dan in een informele setting te treffen. Opvallend is dat deze directeuren niet één, maar twee of drie keer per week vergaderen en dus ook minder formeel contact onderhouden met hun personeel dan veel van hun collega's. Deze twee directeuren, een man en een vrouw, blijken dus over het algemeen genomen minder contact te onderhouden met hun personeel. De mannelijke directeur behoort tot de twee respondenten die aangeven minder dan 80% van hun werktijd op school door te brengen, namelijk ongeveer 60%, terwijl de vrouwelijke respondent wel ruim 80% van haar tijd op school aanwezig is. Deze respondenten geven beiden aan regels te verwerken door deze te filteren of letterlijk door te geven. Omdat slechts twee respondenten aangeven relatief weinig informeel contact met hun personeel te onderhouden, is geen samenhang aan te tonen tussen deze factor en de wijze van regelverwerking.

Vijf respondenten vertellen dat op school gezamenlijk wordt gestart met koffie of gezamenlijk wordt geluncht. Er blijkt geen samenhang tussen de wijze van regelverwerking van een basisschooldirecteur en het al dan niet organiseren van een gezamenlijke start van de dag of lunch op een school.

#### *Frequentie van informeel contact met mededirecteuren*

Zoals besproken in hoofdstuk 5 kan er een onderscheid gemaakt worden tussen directeuren die minimaal eens per week, eens in de twee of drie weken, en minder dan eens in de drie weken informeel contact onderhouden met mededirecteuren. Wanneer deze drie groepen worden vergeleken, blijken zij echter geen verschillende wijzen van regelverwerking te hanteren. Onder de drie basisschooldirecteuren, die relatief weinig informeel contact met hun collega's onderhouden, bevindt zich de directrice waarvan in de vorige alinea is aangegeven dat zij relatief weinig contact onderhoudt met haar personeel. Zij blijkt over het algemeen minder contacten te onderhouden.

#### *Frequentie van informeel contact met de bovenschools manager*

Met name directeuren werkzaam in rayon zuidoost blijken op individuele basis informeel contact te onderhouden met hun bovenschools manager. Deze directeuren hanteren echter geen verschillende wijzen van regelverwerking. Mogelijk onderhouden deze directeuren meer informeel contact met hun bovenschools manager als gevolg van de houding of het handelen van hun bovenschools manager. De directeur die tevens aangeeft zo nu en dan op individuele basis informeel contact te onderhouden met de bovenschools manager, maar in een ander rayon werkt, geeft aan hulp of advies te vragen aan zijn manager. Deze directeur heeft eerder aangegeven problemen te ervaren met het begrijpen en toepassen van regelgeving met betrekking tot de financiën.

### *Aandeel tijd afwezig van school*

In de vorige deelparagraaf is besproken dat twee van de zestien geïnterviewde basisschooldirecteuren minder op school zijn dan hun collega's om vergaderingen van andere instellingen bij te wonen. Deze respondenten hebben aangegeven in de tijd dat zij niet op school zijn ook informele contacten te onderhouden. Zoals aangegeven in paragraaf 6.4.1 is het moeilijk om een verband tussen afwezigheid van school en de wijze van regelverwerking te leggen, omdat slechts twee respondenten structureel meer tijd doorbrengen buiten de school dan hun collega's.

### **6.4.3 Netwerken**

In het theoretisch kader van deze scriptie is besproken dat Hupe (2007) verwacht dat frontline supervisors met verschillende rolopvattingen ook verschillende contacten onderhouden. Hij stelt dat de 'ambtenaar' alleen netwerkt wanneer dit noodzakelijk is en voornamelijk in formele netwerken; de 'echte manager' netwerkt wanneer dit functioneel is in zowel formele als informele netwerken; en de 'voorman' netwerkt in informele en formele netwerken. Om deze verwachting te controleren, is onderzocht of respondenten met verschillende rolopvattingen ook verschillende contacten onderhouden.

In voorgaande deelparagrafen is de frequentie van formeel en informeel contact tussen de geïnterviewde directeuren en hun personeel, collega's en manager besproken. Er blijkt geen samenhang tussen de frequentie van contact en de rolopvatting van deze directeuren. Wel blijkt er samenhang tussen het al dan niet gebruiken van een nieuwsbrief en de rolopvatting van de directeuren. De respondenten die aangeven een nieuwsbrief te gebruiken, stellen geen van allen het personeel centraal in hun werk. Zij stellen de organisatie of het verzorgen van goed onderwijs centraal.

Daarnaast is besproken dat twee respondenten minder dan 80% van hun werktijd aanwezig zijn op school, omdat zij gedurende werktijd contacten onderhouden met personen verbonden aan andere organisaties. Deze twee respondenten stellen beiden de organisatie centraal wanneer zij over hun belangrijkste taak spreken.

De verwachtingen zoals door Hupe (2007) geformuleerd, blijken dus niet overeen te komen met de bevindingen van dit onderzoek. De respondenten die als 'voorman' kunnen worden gezien, blijken niet meer of minder contact te onderhouden dan hun collega's. De 'voormannen' blijken bovendien weinig tot geen informele contacten te onderhouden met mensen verbonden aan andere organisaties of instellingen. Slechts twee respondenten, die als 'manager' omschreven zouden kunnen worden, blijken relatief veel informele contacten te onderhouden.

### **6.5 Organisatiekenmerken**

In deze laatste paragraaf van hoofdstuk 6 wordt besproken of samenhang waar te nemen valt tussen de organisatiekenmerken van stichting BOOR en de wijze van regelverwerking van de geïnterviewde basisschooldirecteuren. Voor zowel de factor bevoegdheden als de factor controle zijn er

aanwijzingen gevonden waaruit opgemaakt kan worden dat de factoren niet volledig losstaan van de wijze van regelverwerking van basisschooldirecteuren.

### 6.5.1 Bevoegdheden

In hoofdstuk 5 is besproken dat alle respondenten handelingsruimte ervaren. Er bleek echter wel een verschil tussen respondenten die aangeven dat er handelingsruimte is en respondenten die expliciet aangeven dat zij deze ruimte zelf nemen. De directeuren die aangeven dat zij zelf handelingsruimte nemen, geven niet aan dat er (te) weinig ruimte is of wordt geboden. Van de vijf basisschooldirecteuren die aangeven zelf handelingsruimte te nemen, proberen er vier de invloed van sommige regelgeving te dempen. De vijfde respondent verwerkt regelgeving soms door deze te blokkeren. Deze respondent wijkt iets af van haar collega's. De school waar zij directeur van is, is een montessorischool. Geen enkele van de overige vijftien geïnterviewde directeuren werkt op een school met een dergelijk speciaal schoolconcept. Deze basisschooldirecteur geeft aan zelf handelingsruimte te nemen om er zorg voor te dragen dat de montessori-principes van de school niet worden aangetast. Haar collega's, die aangeven handelingsruimte te nemen, hebben hier geen vergelijkbare motivatie voor.

In paragraaf 6.1 is beschreven dat vijf respondenten regels onder andere verwerken door de invloed van deze regelgeving te beperken. Er is dus één directeur die niet aangeeft dat hij of zij handelingsruimte neemt, maar regelgeving wel verwerkt door de invloed van regelgeving te dempen. Deze respondent dempt niet alleen de invloed van sommige regelgeving, maar kiest er soms ook voor regelgeving te blokkeren. Zoals eerder besproken is er slechts één respondent die deze beide verwerkingwijzen hanteert. Dit kan een verklaring zijn voor het verschil tussen deze directeur en de overige directeuren die regels proberen te dempen.

Uit bovenstaande blijkt dat er gesteld kan worden dat een onderscheid te maken valt tussen basisschooldirecteuren die handelingsruimte ervaren en basisschooldirecteuren, die handelingsruimte zeggen te nemen. De directeuren die aangeven handelingsruimte in de omgang met regelgeving zelf te nemen, beschrijven op een enkeling na handelwijzen waaruit blijkt dat zij proberen de invloed van regelgeving te dempen. Eerder werd geconstateerd dat basisschooldirecteuren die de invloed van regelgeving proberen te dempen hiervoor dezelfde motieven hebben als basisschooldirecteuren die regelgeving blokkeren. Op basis van deze bevindingen kan gesteld worden dat toch sprake is van twee verschillende typen directeuren.

Acht directeuren hebben ten slotte aangegeven dat stichting BOOR de handelingsruimte de laatste tijd verder inperkt. Stichting BOOR zou nieuwe regels maken en het handelen van de directeuren volgens deze respondenten meer willen controleren. Deze acht directeuren hanteren verschillende manieren van regelverwerking. Er lijkt geen samenhang tussen dit oordeel en de wijze van regelverwerking van de geïnterviewde directeuren. Deze conclusie conflicteert met de resultaten van eerder onderzoek van DeHart-Davis (2007). Op basis van haar onderzoek werd verwacht dat frontline supervisors eerder geneigd zijn regels te buigen of te bufferen, als bevoegdheden sterk zijn gecentraliseerd en de supervisor minder bewegingsruimte heeft. De directeuren die aangeven dat

hun handelingsruimte de laatste tijd wordt ingeperkt beschrijven echter niet alleen handelwijzen waaruit blijkt dat zij regels bufferen; een aantal van hen geeft regelgeving ook letterlijk door.

### 6.5.2 Controle

In het theoretisch kader van deze scriptie is besproken dat verwacht wordt dat controle op het handelen en de resultaten van frontline supervisors van invloed is op het handelen van deze supervisors. Zoals aangegeven hebben vier respondenten tijdens de interviews aangegeven dat er te veel controle plaats vindt door stichting BOOR; vier andere directeuren vinden dat zij veel moeten verantwoorden, maar stellen dat niet gecontroleerd wordt of wat zij doorgeven ook klopt. Op basis van de theorie zou verwacht worden dat deze twee groepen directeuren regels op verschillende manieren verwerken. Er blijkt echter geen samenhang tussen deze opvattingen en de wijze van regelverwerking van basisschooldirecteuren. Deze twee groepen directeuren hanteren vergelijkbare verwerkingwijzen. Daarnaast is tijdens de interviews met de basisschooldirecteuren besproken of de controle van hun handelen en resultaten door stichting BOOR, gevolgen heeft. Een kwart van de respondenten stelt dat dit niet het geval is. Ook hier blijkt geen samenhang te zijn tussen het beeld van de directeuren en hun wijze van regelverwerking. Kortom, de wijze van regelverwerking lijkt niet samen te hangen met de factor controle.

In paragraaf 5.5 is echter beschreven dat twee directeuren stellen dat zij regels alleen blokkeren of dempen, als zij weten dat de frequentie van controle van de naleving van de desbetreffende regel laag is en de gevolgen van eventuele controle beperkt. Op basis van de opmerkingen van deze directeuren zou dus gesteld kunnen worden dat de frequentie van controle door sommige directeuren wel meegenomen wordt bij het maken van een afweging hoe te handelen met betrekking tot regelgeving. Deze directeuren spreken in dit geval over controle in het algemeen en niet alleen over controle door stichting BOOR.

Mogelijk is het verschil tussen deze bevindingen te wijten aan het feit dat in dit onderzoek alleen de controle door stichting BOOR is besproken en er geen aandacht is besteed aan controle door andere instellingen. Een andere verklaring voor dit verschil zou gelegen kunnen zijn in de focus van dit onderzoek. Er is met de respondenten gesproken over de frequentie en gevolgen van de algehele controle door stichting BOOR. De frequentie en gevolgen van controle kunnen echter per regel of thema verschillen. Uit de opmerking van de hierboven besproken twee directeuren blijkt dat zij onder andere op basis van de verwachte controle bepalen hoe zij met een specifieke regel om kunnen gaan. Het is mogelijk dat directeuren niet vinden dat er *over het algemeen* veel wordt gecontroleerd, maar wel rekening houden met de verschillen in controle op de uitvoering van verschillende soorten regels.

## 7. Conclusie

In dit laatste hoofdstuk van deze scriptie worden de deelvragen en hoofdvraag, die leidend waren voor dit onderzoek, beantwoord. Daarnaast wordt een reflectie gegeven op het onderzoek. Deze scriptie en dit hoofdstuk worden afgesloten met enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek en de praktijk.

### 7.1 Beantwoording deelvragen

In deze paragraaf worden de vijf deelvragen, die in hoofdstuk 1 zijn gesteld, beantwoord. De in hoofdstuk 4 en 5 besproken bevindingen vormen de input voor de beantwoording van deze deelvragen.

#### 7.1.1 Beantwoording deelvraag 1

De eerste deelvraag van dit onderzoek luidt: *Met welke soorten regels hebben schooldirecteuren te maken?* In hoofdstuk 2 is aangegeven dat Hupe (2007) drie typen handelingsvoorschriften onderscheid, namelijk politiek-bestuurlijke regels, professionele normen en maatschappelijke verwachtingen. In deze scriptie is alleen aandacht besteed aan politiek-bestuurlijke regels. Om deze eerste deelvraag te beantwoorden zijn eerdere onderzoeken en verschillende documenten bestudeerd.

Basisschooldirecteuren hebben met name van doen met regelgeving afkomstig van de overheid en van het bestuur, waar een school aan verbonden is. Overheidsregelgeving is afkomstig van de ministeries, provincies, gemeenten, en in Rotterdam de deelgemeenten. Uit onderzoek van Ecorys -NEI in 2004 is gebleken dat het ministerie van OC&W, het ministerie van SZW en de gemeenten de drie regelgevers zijn met het grootste aantal regelingen voor het po (subsidierelaties zijn niet meegenomen bij deze telling). Op basis van het onderzoek van IOO (2008) kan gesteld worden dat de meeste overheidsregelgeving voor het po betrekking heeft op de leerplicht, de onderwijsinhoud en het leerproces, het personeel, de huisvesting, de veiligheid en integriteit van de leerlingen, de bekostiging en financiële verslaglegging, de toezicht op het onderwijs, zorgleerlingen en onderwijsachterstandenbeleid, en de kinderopvang. De gemeente Rotterdam besteedt daarnaast ook aandacht aan de brede school en ouderbetrokkenheid.

Ook het bestuur waar een school aan verbonden is, schrijft regelgeving uit. In dit onderzoek is aandacht besteed aan directeuren in dienst bij de stichting BOOR. Er is in deze scriptie daarom alleen aandacht besteed aan de regelgeving, die dit bestuur formuleert. Het Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam heeft een strategisch beleidsplan opgesteld, waarin de doelstellingen van stichting BOOR zijn uitgewerkt tot concrete doelstellingen en verplichtingen voor de scholen. Daarnaast formuleert de stichting handelingsvoorschriften met betrekking tot de verwerking van regelgeving afkomstig van de overheid en de financiën van de school. Voor bepaalde handelingen moeten basisschooldirecteuren bovendien toestemming vragen bij het bestuur. Tot slot kan het bestuur of een individuele school deelnemen aan projecten en/of samenwerkingsverbanden aangaan. Ook hier kan regelgeving uit voort komen.

### 7.1.2 Beantwoording deelvragen 2 en 3

De tweede en derde deelvragen luiden respectievelijk: *Hoe kunnen de schooldirecteuren gekarakteriseerd worden?* En *Hoe kan de werksituatie van de schooldirecteuren gekarakteriseerd worden?* Deze twee deelvragen worden beide in deze paragraaf besproken, omdat in deze scriptie kenmerken besproken zijn, die zowel afhankelijk zijn van de basisschooldirecteuren zelf als van de werksituatie van de basisschooldirecteuren. In deze scriptie zijn acht factoren of kenmerken besproken, die op basis van de theorie zijn geselecteerd en in hoofdstuk 2 zijn opgedeeld in vier soorten kenmerken: persoonskenmerken, werkbelevingskenmerken, handelingskenmerken en organisatiekenmerken. Er zijn in totaal zestien respondenten geïnterviewd, waarvan deze kenmerken in kaart zijn gebracht.

#### *Persoonskenmerken*

Onder persoonskenmerken worden de factoren geslacht en kennis en expertise gevat. Daarnaast is in hoofdstuk 4 kort aandacht besteed aan de leeftijd van de respondenten. Het geslacht en de leeftijd van de geïnterviewde basisschooldirecteuren zijn af te lezen uit tabel 7.

	1950 of eerder	1951-1955	1956-1960	1961 of later	Totaal
Man	4	4	2	2	12
Vrouw	1	2	1	0	4
Totaal	5	6	3	2	16

Tabel 7. Aantal mannen en vrouwen naar geboortjaar

Om de kennis en expertise van de respondenten in kaart te brengen, is met de respondenten gesproken over de genoten opleidingen, de ervaring binnen het onderwijs en het eigen oordeel over de eigen kennis en vaardigheden met betrekking tot (de toepassing van) regelgeving. Alle respondenten hebben een lerarenopleiding gevolgd, weliswaar in verschillende periodes. Op drie respondenten na hebben alle geïnterviewde directeuren daarnaast een schoolleideropleiding gevolgd. Drie directeuren hebben bovendien een masterdiploma behaald of zijn hiermee bezig. Alle directeuren hebben gedurende hun loopbaan verschillende cursussen, trainingen en workshops gevolgd. Het aantal jaren ervaring van de respondenten als leerkracht (tabel 8) en als directeur (tabel 9) wordt in onderstaande tabellen afgezet tegen hun leeftijd.

	1950 of eerder	1951-1955	1956-1960	1961 of later	Totaal
< 10 jaar	2	1	0	1	4
10-20 jaar	3	4	3	1	11
> 20 jaar	0	1	0	0	1

Tabel 8. Aantal respondenten naar geboortjaar en aantal jaren ervaring als leerkracht

	1950 of eerder	1951-1955	1956-1960	1961 of later	Totaal
< 20 jaar	0	1	3	2	6
20-30 jaar	4	5	0	0	9
> 30 jaar	1	0	0	0	1

Tabel 9. Aantal respondenten naar geboortejahr en aantal jaren ervaring als basisschooldirecteur

Alle respondenten geven aan dat zij over het algemeen genomen geen problemen ervaren bij het begrijpen en verwerken van regelgeving.

#### *Werkbelevingskenmerken*

In deze scriptie zijn tevens de kenmerken rolopvatting en ervaren werklast besproken. Om de factor rolopvatting in kaart te brengen, is de respondenten verzocht de belangrijkste taak van een basisschooldirecteur te omschrijven. De directeuren benoemen vijf uiteenlopende thema's, wanneer zij spreken over hun belangrijkste taak, namelijk: het personeel, de organisatie, het verzorgen van goed onderwijs, de omgeving van de school en stichting BOOR. De respondenten blijken, op één directeur na, een rolopvatting te hebben vergelijkbaar met één van de door Hupe (2007) omschreven rolopvattingen. Het overgrote deel van de geïnterviewde directeuren (12 van de 16 respondenten) stelt of het personeel of de organisatie centraal in zijn of haar werk en heeft een vergelijkbare rolopvatting als de door Hupe omschreven 'voorman' of 'echte manager'. De wijze waarop de respondenten werklast ervaren, loopt tevens uiteen. Alle respondenten geven weliswaar aan het druk te hebben met hun werk, slechts twee respondenten ervaren deze werklast ook als negatief. Acht respondenten geven aan dat het karakter van de ervaren werklast wisselt.

#### *Handelingskenmerken*

De formele contacten en informele contacten die een directeur onderhoudt, worden in deze scriptie beschouwd als handelingskenmerken. Er is onderscheid gemaakt tussen de contacten die worden onderhouden met personeel, collega's en bovenschools managers. De directeuren blijken, op twee respondenten na, meer informeel dan formeel contact te onderhouden met hun personeel. De frequentie van formeel contact met collega's en manager, is voor alle directeuren ongeveer gelijk. De directeuren treffen elkaar en hun manager bij vergaderingen. Daarnaast voeren zij in het kader van de gesprekkencyclus gesprekken met hun manager. De frequentie van informeel contact tussen de respondenten en hun collega's en managers varieert wel tussen de directeuren. Vijf van de geïnterviewde directeuren geven aan dat zij, naast eventuele groepsbijeenkomsten, minimaal één keer per week spreken met een collega. Acht directeuren geven aan dit eens in de twee of drie weken te doen. Daarnaast geven tien respondenten aan alleen 'indien noodzakelijk' contact te zoeken met hun bovenschools manager, terwijl zes respondenten aangeven vaker van deze mogelijkheid gebruik te maken.

Naast een indicatie van de frequentie van formeel en informeel contact, hebben de respondenten een indicatie gegeven van de tijd die zij buiten de school doorbrengen ten behoeve van het onderhouden van contacten. Twee van de zestien directeuren blijken relatief weinig tijd op school aanwezig te zijn vanwege de formele en informele contacten die zij buiten de school onderhouden. De overige directeuren zijn minimaal 80% van hun werktijd aanwezig op school.



### *Organisatiekenmerken*

De laatste twee kenmerken die in deze scriptie behandeld zijn, zijn bevoegdheden en controle. De directeuren blijken hun bevoegdheden of handelingsruimte verschillend te ervaren. Elf van de respondenten geven aan dat er handelingsruimte is, terwijl vijf directeuren expliciet stellen dat zij deze ruimte zelf nemen. Acht respondenten geven daarnaast aan dat de handelingsruimte van de directeuren steeds verder wordt ingeperkt. Ook over de toepassing van het policy governance model zijn de directeuren het niet eens. In totaal geven acht directeuren aan dat het policy governance model niet wordt toegepast, zes respondenten geven aan dat dit niet consequent gebeurt en slechts twee respondenten geven aan dat het model in praktijk wordt gebracht.

De mate van controle waar de directeuren aan onderworpen worden, is in kaart gebracht door met de directeuren te spreken over de frequentie en gevolgen van de controle op hun handelen. Alle respondenten geven aan gecontroleerd te worden door stichting BOOR. Tijdens de gesprekken in het kader van de gesprekkencyclus hebben de bovenschools managers de mogelijkheid de naleving van afspraken en regels te controleren. Dit gebeurt deels aan de hand van de verantwoording op papier, die de directeuren gedurende het jaar af moeten leggen. Vier respondenten geven expliciet aan dat er in hun ogen te veel en te vaak verantwoording afgelegd dient te worden aan stichting BOOR. Vier andere basisschooldirecteuren stellen tevens dat zij veel op papier moeten verantwoorden, maar geven aan dat niet gecontroleerd wordt of de opgegeven gegevens kloppen. Vijf respondenten geven tot slot aan dat het niet naleven van regels vaak geen gevolgen heeft. De overige respondenten geven aan dat zij wel denken dat de controle van de naleving van regels consequenties kan hebben, maar dat zij dit zelf nog nooit hebben meegemaakt.

#### **7.1.3 Beantwoording deelvragen 4 en 5**

Deelvragen 4 en 5 luiden respectievelijk: *Hoe verwerken schooldirecteuren regels?* en *Waarom praktiseren schooldirecteuren deze wijze van regelverwerking?* Ook deze twee deelvragen worden in één paragraaf beantwoord. Deelvraag 5 kan immers niet los van deelvraag 4 worden gezien. Op basis van de bestudeerde theorie werd verwacht dat basisschooldirecteuren, regels verwerken door extra regels te formuleren, regels door te geven of regels te bufferen. Zij zouden regels kunnen bufferen door deze te blokkeren, te filteren of door de invloed van deze regels te dempen. Uit de interviews is gebleken dat al deze handelwijzen in de praktijk te herkennen zijn.

Alle respondenten beschrijven handelwijzen, waaruit blijkt dat zij regels op één of meerdere manieren (proberen te) bufferen. Alle basisschooldirecteuren geven aan (sommige) regelgeving te filteren. De respondenten geven aan op deze manier te handelen vanwege de wijze waarop regelgeving geformuleerd is. De meeste directeuren geven aan het personeel hier niet mee te willen belasten. Acht directeuren geven daarnaast aan dat zij soms regels blokkeren en vijf directeuren proberen de invloed van regelgeving soms te dempen. Negen van deze directeuren geven expliciet aan dat hun oordeel over het nut van een regel (op dat moment) van invloed is op de keuze om al dan niet één van deze twee verwerkingswijzen te hanteren. Vier respondenten geven in dit kader aan dat zij soms één van deze wijzen van regelverwerking hanteren, omdat de regel niet bij de doelgroep van de school aansluit. Twee directeuren stellen dat zij deze wijzen van regelverwerking alleen hanteren als zij weten dat de frequentie en gevolgen van controle beperkt zijn. Zowel de

directeuren die regels soms blokkeren als de directeuren die de invloed van regels soms proberen te dempen, geven aan dat zij hiermee het personeel willen ontlasten en/of de situatie werkbaar willen houden.

Zeven van de zestien respondenten geven aan dat zij regels (soms) letterlijk doorgeven aan het personeel. Vier van deze directeuren geven aan deze verwerkingswijze te hanteren, omdat zij vinden dat de leerkrachten ook zelf verantwoordelijk zijn en/of omdat leerkrachten meer kennis van zaken hebben over bepaalde zaken.

Tot slot zijn er twee directeuren die aangeven dat zij extra regels toevoegen aan (sommige) regelgeving die op de school afkomt. Zij geven aan deze regelgeving op deze manier toepasbaar te maken. Daarnaast kunnen zij op deze manier controle uitoefenen op het handelen van het personeel.

## **7.2 Beantwoording centrale vraag**

De centrale vraag van deze scriptie luidt: *Hoe verwerken schooldirecteuren regels en met welke factoren hangt variatie in de wijze van verwerking samen?* Uit de beantwoording van deelvragen 4 en 5 is gebleken dat de geïnterviewde basisschooldirecteuren regels verwerken door deze te filteren, te blokkeren, de invloed van de regels te dempen, de regels letterlijk door te geven en/of extra regels te formuleren. De directeuren hebben verschillende motieven voor deze wijzen van regelverwerking. In paragraaf 7.1.2 zijn de kenmerken of factoren belicht waarvan op basis van de theorie verwacht werd dat deze samen zouden hangen met de variatie in de wijze van regelverwerking en de bijbehorende motieven. Uit de analyse van de bevindingen is gebleken dat op basis van de interviews geen samenhang waargenomen kan worden tussen de wijze van regelverwerking en de factoren kennis en expertise, ervaren werklust, formele contacten en informele contacten. Deze factoren blijken ook niet samen te hangen met de variatie in motieven voor de verschillende handelwijzen.

De factor rolopvatting blijkt wel samen te hangen met de variatie in de wijze van regelverwerking. Directeuren die hun personeel centraal stellen in hun werk blijken anders te handelen dan hun collega's die aangeven dat hun belangrijkste taak betrekking heeft op de organisatie, het verzorgen van goed onderwijs, de omgeving van de school of stichting BOOR. De directeuren die hun personeel centraal stellen kiezen er niet voor regels letterlijk door te geven of extra regels te formuleren, maar maken alleen gebruik van de mogelijkheid regels te bufferen. De overige directeuren geven, op één na, regels soms wel letterlijk door en/of formuleren soms extra regels. De verwachtingen van Hupe (2007) over de samenhang tussen de rolopvatting en wijze van regelverwerking van een frontline supervisor blijken deels overeen te komen met de bevindingen.

Ook de factor bevoegdheden blijkt enige samenhang te vertonen met de wijze van regelverwerking van de geïnterviewde basisschooldirecteuren. Zoals besproken in hoofdstuk 2 werd op basis van eerder onderzoek van DeHart-Davis (2007) verwacht dat frontline supervisors eerder geneigd zijn regels te bufferen, als zij weinig bewegingsruimte ervaren. Deze verwachting wordt door de resultaten van dit onderzoek niet bevestigd. Er bleek wel samenhang tussen de wijze van

regelverwerking en de manier waarop de basisschooldirecteuren de door hun ervaren handelingsruimte aanschouwen. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen directeuren die aangeven dat er handelingsruimte is en basisschooldirecteuren die handelingsruimte zeggen te nemen. De directeuren die aangeven handelingsruimte in de omgang met regelgeving zelf te nemen, beschrijven, op een enkeling na, handelwijzen waaruit blijkt dat zij proberen de invloed van regelgeving te dempen. Er is slechts één andere respondent, die aangeeft deze wijze van regelverwerking te hanteren. Deze respondent dempt niet alleen de invloed van sommige regelgeving, maar kiest er in tegenstelling tot de andere directeuren die regelgeving dempen soms ook voor regelgeving te blokkeren. Directeuren die aangeven dat zij handelingsruimte zelf nemen, handelen dus anders dan hun collega's.

De factoren geslacht en controle vertonen tevens enige samenhang met de wijze van regelverwerking door basisschooldirecteuren. Er zijn echter kanttekeningen te plaatsen bij deze (waargenomen) samenhang. Allereerst blijkt er een verschil te zijn tussen mannen en vrouwen. Geen van de geïnterviewde vrouwen blijken regels te verwerken door de invloed van regels te dempen of door extra regels te formuleren, terwijl de mannelijke directeuren gezamenlijk alle vijf besproken handelwijzen hanteren. Op basis van het onderzoek van DeHart-Davis en Portillo (2009) werd verwacht dat vrouwen minder geneigd zouden zijn regels te bufferen. Dit blijkt niet het geval. Omdat voor dit onderzoek relatief weinig vrouwen zijn geïnterviewd, is terughoudendheid bij het formuleren van conclusies echter geboden. Ook met de resultaten met betrekking tot de factor controle moet voorzichtig worden omgesprongen. Twee directeuren hebben tijdens de bespreking van de wijze van regelverwerking aangegeven dat zij regels alleen blokkeren of dempen, als zij weten dat de frequentie van controle van de naleving van de desbetreffende regel laag is en de gevolgen van eventuele controle beperkt. Er blijkt echter geen samenhang tussen de opvattingen van de zestien directeuren over de frequentie en gevolgen van controle door stichting BOOR en hun wijzen van regelverwerking. Mogelijk is dit te wijten aan het feit dat alleen de controle door stichting BOOR is bestudeerd en er geen aandacht is besteed aan controle door andere instellingen. Een andere verklaring voor dit verschil zou gelegen kunnen zijn in de focus op de algehele controle in dit onderzoek. Er is geen rekening gehouden met eventuele verschillen in de frequentie en gevolgen van verschillende regels.

Samengevat, uit dit onderzoek blijkt dat directeuren regels verwerken door deze te filteren, te blokkeren, de invloed van de regels te dempen, de regels letterlijk door te geven en/of extra regels te formuleren. Deze bevindingen komen overeen met de verwachtingen zoals besproken in hoofdstuk 2. Variatie in de wijze van regelverwerking blijkt samen te hangen met de roloppvatting van de directeuren en de wijze waarop zij hun handelingsruimte ervaren. Daarnaast lijken ook de factoren geslacht en controle van belang. Op basis van het literatuuronderzoek, besproken in hoofdstuk 2, werd verwacht dat ook de factoren kennis en expertise, ervaren werklast, formele contacten en informele contacten van invloed zouden zijn op de wijze van regelverwerking. Deze verwachtingen worden door de uitkomsten van dit onderzoek niet bevestigd.

## **7.3 Reflectie**

In de vorige paragraaf zijn de bevindingen van dit onderzoek besproken. In deze paragraaf wordt een korte reflectie gegeven op de opzet en de uitvoering van dit onderzoek. Vervolgens wordt kort stil gestaan bij de bevindingen die gedaan zijn in deze scriptie.

### **7.3.1. Reflectie op het onderzoek**

Zoals aangegeven zijn voor dit onderzoek zestien directeuren geïnterviewd. Dit is een beperkt aantal interviews. Dit is te verklaren door de beperkte tijd van de onderzoeker, maar ook door de bereidheid van de directeuren om deel te nemen aan het onderzoek. Niet alle benaderde directeuren wilden deelnemen aan het onderzoek. Deze directeuren gaven aan geen tijd te hebben. De interviews zijn afgenomen in de periode mei-juni. Dit is voor basisschooldirecteuren naar eigen zeggen een van de drukste perioden in het schooljaar. Mogelijk was het vinden van respondenten makkelijker verlopen als de interviews in een andere tijdsperiode waren gepland. Één van de leden van het college van bestuur van stichting BOOR heeft gedurende het onderzoek aangegeven de directeuren eventueel op te willen roepen deel te nemen aan het onderzoek. Dit aanbod is afgeslagen, omdat voorkomen wilde worden dat directeuren hierdoor beïnvloed zouden worden in de beantwoording van de interviewvragen.

Mogelijk zijn de directeuren in de beantwoording van deze vragen wel enigszins beïnvloed door mijn rol binnen stichting BOOR. Gedurende het in deze scriptie beschreven onderzoek liep ik stage bij het bestuursbureau van stichting BOOR. De bevindingen van mijn veldonderzoek zijn gebruikt voor deze scriptie, maar ook voor een rapport voor stichting BOOR. De directeuren die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd waren hiervan op de hoogte. Mogelijk zijn directeuren, ondanks dat benadrukt werd dat de interviews geanonimiseerd zouden worden, hierdoor terughoudend geweest in het beantwoorden van vragen. Daarnaast is het mogelijk dat sommige directeuren (sociaal) gewenste antwoorden hebben gegeven. Op basis van de ervaringen tijdens de interviews verwacht ik echter dat dit niet of nauwelijks het geval is geweest. De directeuren leken zich vrij te voelen aan te geven hoe zij handelen en hoe zij denken, ook als zij regels niet opvolgden of ontevreden waren over de gang van zaken.

Naast de hierboven beschreven opmerkingen over de beschikbaarheid van respondenten en de waarde van de antwoorden van deze respondenten, dient in deze paragraaf tevens aandacht besteed te worden aan de onderwerpen die met deze respondenten besproken zijn. In dit onderzoek is, naar aanleiding van de bestudeerde literatuur, gekozen voor het bestuderen van acht factoren. Er zijn persoonskenmerken, werkbelevingskenmerken, handelingskenmerken en organisatiekenmerken besproken. Vervolgens is geprobeerd samenhang aan te tonen tussen deze kenmerken en de wijzen van regelverwerking. Het organisatiekenmerk controle leverde echter problemen op. In dit onderzoek is aandacht besteed aan de frequentie en gevolgen van de algehele controle door stichting BOOR. Uit de gesprekken met twee respondenten is echter gebleken dat deze respondenten de frequentie en gevolgen van controle per regel in de gaten houden. Mogelijk zouden de bevindingen met betrekking tot de factor controle anders zijn geweest, als hier tijdens de interviews rekening mee was gehouden. Ook voor wat betreft de factor bevoegdheden zou dit voor

andere inzichten hebben kunnen gezorgd. Enkele directeuren hebben immers aangegeven dat de handelingsruimte die zij krijgen of ervaren per thema kan verschillen.

### **7.3.2 Reflectie op de bevindingen van het onderzoek**

Op grond van de bevindingen die gedaan zijn tijdens dit onderzoek, kunnen enkele theoretische implicaties worden geformuleerd. In het theoretisch kader is aangegeven dat, mede op basis van het artikel van Hupe (2007), verwacht werd dat frontline supervisors regels verwerken door extra regels te formuleren, regels door te geven of regels te bufferen. Zij zouden regels kunnen bufferen door deze te filteren, de invloed van regels te dempen of door de regels te blokkeren. Deze verwachting was nog niet eerder in de praktijk getest. Uit dit onderzoek is gebleken dat deze wijzen van regelverwerking door frontline supervisors in de praktijk worden gehanteerd. Dit betekent dat ook de verwachtingen, zoals gepresenteerd door Hupe (2007), bevestigd worden door de resultaten van dit onderzoek. Zoals aangegeven, was over het handelen van frontline supervisors nog weinig bekend. De resultaten van dit onderzoek geven informatie over dit handelen en kunnen gebruikt worden om een beter beeld te vormen van de invloed van frontline supervisors op de uitvoering van regels en beleid. In hoofdstuk 2 is theorie en onderzoek besproken over de invloed van street-level bureaucrats op de uitvoering van regels en beleid. Op basis van de bevindingen van dit onderzoek zou gesteld kunnen worden dat de frontline supervisor ten dele bepaalt of en zo ja hoe regels en beleid de street-level bureaucrat bereiken. Dit onderzoek presenteert dus inzichten, die nuttig gebruikt kunnen worden bij de verdere bestudering van de uitvoering van regels en beleid.

In deze scriptie is tevens aandacht besteed aan de factoren die van invloed zijn op de door frontline supervisors gehanteerde wijzen van regelverwerking. Op basis van de bestudeerde literatuur over street-level bureaucrats en frontline supervisors werd verwacht dat de factoren geslacht, kennis en expertise, rolopvatting, ervaren werklast, formele en informele contacten, controle en bevoegdheden samen zouden hangen met de variatie in de wijzen van regelverwerking en de bijbehorende motieven. Twee van deze factoren, rolopvatting en bevoegdheden, vertonen samenhang met de gehanteerde wijzen van regelverwerking. Daarnaast lijken ook de factoren geslacht en controle van belang. Ondanks dat gezien het beperkte aantal waarnemingen voorzichtig omgesprongen dient te worden met de bevindingen van dit onderzoek, kan aangegeven worden dat een deel van de factoren die het handelen van street-level bureaucrats beïnvloeden ook van invloed zijn op het handelen van frontline supervisors. Nader onderzoek is nodig om meer duidelijkheid te scheppen over de invloed van de verschillende factoren.

Kortom, over het handelen van frontline supervisors was nog weinig bekend. Dit onderzoek biedt informatie over de door basisschooldirecteuren gehanteerde wijzen van regelverwerking en de factoren die samenhangen met deze wijzen van regelverwerking. Het onderzoek draagt hiermee bij aan de ontwikkeling van kennis over het handelen van frontline supervisors en hun invloed op beleidsuitvoering.

## 7.4 Aanbevelingen

Het in deze scriptie beschreven onderzoek geeft informatie over de door basisschooldirecteuren gehanteerde wijzen van regelverwerking en de factoren die samenhangen met deze wijzen van regelverwerking. Vervolgonderzoek is nodig om meer inzichten te verzamelen over de bevindingen van dit onderzoek. Daarnaast is vervolgonderzoek nodig om meer kennis te vergaren over de handelwijzen van frontline supervisors en de daarmee samenhangende factoren.

Zoals eerder aangegeven zijn voor dit onderzoek zestien basisschooldirecteuren geïnterviewd. Met de resultaten van dit onderzoek dient dan ook voorzichtig omgesprongen te worden. Vervolgonderzoek is nodig om te achterhalen of de in deze scriptie beschreven resultaten stand houden wanneer een groter aantal respondenten wordt geraadpleegd. De resultaten van dit onderzoek kunnen gebruikt worden als input voor kwantitatief onderzoek naar de wijze van regelverwerking van frontline supervisors en de daarmee samenhangende factoren.

In paragraaf 7.2 is besproken dat er vier factoren zijn aan te wijzen die (enige) samenhang vertonen met de wijze van regelverwerking van basisschooldirecteuren. Vooral over de invloed van de factoren geslacht en controle zijn geen eenduidige conclusies te trekken. Aan deze factoren kan in eventueel vervolgonderzoek extra aandacht worden besteed. Voor wat betreft de factor controle geldt dat in deze scriptie aandacht is besteed aan het beeld van de directeuren over de frequentie en gevolgen van de algehele controle door stichting BOOR. Omdat er geen samenhang blijkt tussen dit beeld en de wijzen van regelverwerking door deze directeuren, maar twee directeuren wel aangeven dat de mate van controle van invloed is op hun handelen, is het verstandig om in eventueel vervolgonderzoek ook aandacht te besteden aan controle door andere instellingen. Daarnaast wordt aanbevolen om rekening te houden met het feit dat de frequentie en gevolgen van controle per regel kunnen verschillen. Directeuren kunnen per regel de controle in kaart brengen en bepalen hoe zij handelen. Ook voor wat betreft de factor bevoegdheden zou hier rekening mee gehouden kunnen worden. Immers, ook de bevoegdheden van directeuren kunnen per thema verschillen.

Vervolgonderzoek kan tevens nuttig zijn om te achterhalen of frontline supervisors in andere sectoren vergelijkbare wijzen van regelverwerking hanteren en hiervoor dezelfde motieven hebben. Uiteraard kan hierbij aandacht besteed worden aan de factoren die met deze wijzen van regelverwerking samenhangen. Dit onderzoek richtte zich alleen op basisschooldirecteuren. Vervolgonderzoek zou bijvoorbeeld gericht kunnen worden op frontline supervisors in de zorg of in dienst bij de politie.

Tot slot kan vervolgonderzoek uitgevoerd worden naar de effecten van de verschillende wijzen van regelverwerking. In deze scriptie zijn de wijzen van regelverwerking van basisschooldirecteuren en de factoren die hiermee samenhangen, besproken. Er is echter geen aandacht besteed aan de gevolgen van de handelwijzen van de directeuren. Onduidelijk is daardoor of de scholen waar de geïnterviewde basisschooldirecteuren werkzaam zijn, verschillend presteren. Variatie in prestaties van scholen kan betrekking hebben op de resultaten van de leerlingen, maar bijvoorbeeld ook op de medewerkertevredenheid, het ziekteverzuim van medewerkers en leerling- en oudertevredenheid. Zodra meer bekend is over de gevolgen van het handelen van directeuren, kan geprobeerd worden

hier op in te spelen. Stichting BOOR heeft daarom het voornemen hier onderzoek naar te (laten) doen.

Op basis van de bevindingen van dit onderzoek wordt stichting BOOR aanbevolen om bij de communicatie over regels rekening te houden met de door basisschooldirecteuren gehanteerde wijzen van regelverwerking. Aangeraden wordt om te bepalen wat de doelgroep is van regelgeving en in kaart te brengen op welke wijze deze regelgeving het best naar deze doelgroep gecommuniceerd kan worden.

## Literatuurlijst

- Brewer, G.A. (2005). In the Eye of the Storm: Frontline Supervisors and Federal Agency Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 505-527.
- Carver, J. (2006). *Boards that make a difference: a new design for leadership in nonprofit and public organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- DeHart-Davis, L. (2007). The Unbureaucratic Personality. *Public Administration Review*, 67(5), 892-903.
- Ecorys-NEI. (2004). Regeldruk voor OCW-instellingen. Een onderzoek in de sectoren PO, BVE, OWB, WO en podiumkunsten. Rotterdam: Donker van Heel, P.A., Zutphen, van F.& Zoon, C.P.A.
- Hupe, P. L.(april 2007). The Frontline Supervisor: On the Study of Leadership at the Streetlevel. *Third Transatlantic Dialogue, Delaware*.
- Hupe, P.L. & Hill, M. (2007). Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration*, 85(2), 279-299.
- Instituut voor Onderzoek en Overheidsuitgaven (IOO). (2008). Demarcatie proces- en productvoorschriften in primair en voortgezet onderwijs. Zoetermeer: Berdowski, Z. & Vennekens, A.
- Jewell, C.J. & Glaser, B.E. (2006). Toward a General Analytic Framework. Organizational Settings, Policy Goals, and Street-Level Behavior. *Administration & Society*, 38(3), 335-364.
- Keiser, L.R. (2010). Understanding Street-Level Bureaucrats' Decision Making: Determining Eligibility in the Social Security Disability Program. *Public Administration Review*, 70(2), 247-257.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Maas, J. & Ravestein, van H. (2006). *Verantwoord besturen. Het Policy Governance Model van John Carver*. Harmelen/Heemstede: Jan Maas / Helmie van Ravestein.
- Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2000). State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 329-358.
- Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Meier, K.J. & O'Toole Jr., L.J. (2001). Managerial Strategies and Behavior in Networks: A Model with Evidence from U.S. Public Education. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 271-293.



- Meier, K.J. & O'Toole Jr., L.J. (2003). Public Management and Educational Performance: The Impact of Managerial Networking. *Public Administration Review*, 63(6), 689-699.
- Meier, K.J. & O'Toole Jr., L.J. (2008). Management Theory and Occam's Razor: How Public Organizations Buffer the Environment. *Administration & Society*, 39(8), 931-958.
- Meier, K.J., O'Toole Jr., L.J. & Hicklin, A. (2010). I've Seen Fire and I've Seen Rain: Public Management and Performance After a Natural Disaster. *Administration & Society*, 41(8), 979-1003.
- National Academy of Public Administration (2003). *First-line Supervisors in the Federal Service: Their Selection, Development, and Management. Report 2 of the 21st Century Federal Manager Series*. Washington, DC: National Academy of Public Administration.
- Oberfield, Z.W. (2009). Rule Following and Discretion at Government's Frontlines: Continuity and Change during Organization Socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Published online on November, 5.
- O'Toole Jr., L.J. & Meier, K.J. (1999). Modeling the Impact of Public Management: Implications of Structural Context. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(4), 505-526.
- Portillo, S. & DeHart-Davis, L. (2009). Gender and Organizational Rule Abidance. *Public Administration Review*, 69(2), 339-347.
- Riccucci, N.M., Meyers, M.K., Lurie, I. & Han, J.S. (2004). The Implementation of Welfare Reform Policy: The role of Public Managers in Front-Line Practices. *Public Administration Review*, 64 (4), 438-448.
- Thiel, van S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Yin, R.K. (2003). *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.

### **Documenten: empirisch materiaal**

- Gemeente Rotterdam, dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving. (2006). Rotterdams Onderwijsbeleid 2005-2010. Uitvoeringsprogramma. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam, dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving. (2009). Beleidsregel Rotterdams Onderwijsbeleid 2009-2010. Rotterdam.
- HGRV Adviseurs Managers B.V. (2009). Besturingsmodel BOOR. Rotterdam: Kole, M.R.C. & Witte, de M.C.

Stichting Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam (2007). Strategisch Beleidsplan van het Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam 2008-2012. Rotterdam.

Stichting Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam. (2007). Jaarplan 2008 stichting BOOR. Rotterdam.

Stichting Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam. (2009). Jaarverslag 2008 stichting BOOR. Rotterdam.

Stichting Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam. (2009). Managementstatuut BOOR-PO. Rotterdam.

### **Digitale bronnen: empirisch materiaal**

Digibook. Digitale database van stichting Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam.

Dienst Uitvoering Onderwijs – Centrale Financiën Instellingen. Instellingsinformatie PO. ([www.cfi.nl](http://www.cfi.nl)). Geraadpleegd op 8 maart 2010.

## Bijlage 1. Interview topiclijst

- Voorstellen
  - Toelichting onderzoek
  - Protocol
    - Opnemen van interview
    - Transcript
    - Anonimiseren
  - Toestemming?
- 
- Bronnen van regels die op school afkomen
  - Wijze van verwerking van regels
    - Motieven
  - Factoren (volgorde bepalen aan de hand van verloop interview)
    - Genoten opleidingen/cursussen/trainingen
      - Op eigen initiatief of op initiatief van stichting BOOR?
    - Ervaring in onderwijs
      - Als leerkracht
      - Als directeur
    - Oordeel eigen kennis en vaardigheden met betrekking tot regelgeving
      - Behoeftte aan extra opleiding/begeleiding?
    - Rolopvatting: de belangrijkste taak van een basisschooldirecteur
    - Ervaren werklast
      - Oorzaak
    - Contact met personeel
      - Formeel/Informeel
      - Frequentie
    - Contact met mededirecteuren
      - Formeel/Informeel
      - Frequentie
    - Contact met bovenschools manager
      - Formeel/Informeel
      - Frequentie
    - Aandeel tijd aanwezig/afwezig op school
      - Bezigheden wanneer afwezig
    - Bevoegdheden: de mogelijkheid zelf te bepalen wat je doet en hoe je iets doet
    - Policy Governance Model van Carver
    - Controle naleving regels
      - Frequentie
      - Gevolgen

---

Mag ik contact met u opnemen met vragen n.a.v. interview of bevindingen in later stadium?

## Bijlage 2. Organogram stichting BOOR

