

# Aard en doorwerking van sturingsrelaties: de sleutel tot toekomstgericht onderwijs?

## Managementsamenvatting

Marlies Honingh  
Floor Basten  
Arnoud Oude Groote Beverborg  
Martijn Nolen

Met medewerking van  
Femke Geijssel, Margriet van der Sluis en  
Merel van der Wal

December 2021



Projectnummer 40.5.18400.022

*“One of our greatest freedoms is how we react to things”*

*Charlie Mackesy<sup>1</sup>*

Ons onderzoek valt onder de programmaraad beleidsgericht onderzoek van NRO. Daarom geven we hier vooraf de twee belangrijkste lessen voor beleidsmakers weer.

**De eerste les is:** de basis waarop vandaag de dag onderwijsbeleid wordt gefundeerd, is met haar huidige aanname van verticale sturing te smal en gaat te sterk uit van het idee dat sturing een rationeel lineair proces is. We laten in ons onderzoek zien dat het onderwijsveld daarvoor te complex en heterogeen is. We zien dat meerdere actoren (Raden van Toezicht, bestuurders, schoolleiders en leerkrachten) elk met een eigen logica en vanuit eigen verantwoordelijkheden en taken, zowel opeenvolgend als tegelijkertijd, onderling interacteren. In een dergelijke praktijk zijn oorzaken en gevolgen niet altijd eenvoudig van elkaar te onderscheiden. Daardoor is het concept ‘sturing’ minder eenvoudig en vastomlijnd voor te stellen dan tot nu toe vaak werd aangenomen. Wanneer we onderwijsorganisaties onderling vergelijken, treffen we namelijk vooral variatie. Daaruit concluderen we dat het ontwikkelen van beleid en het bereiken van doelen gebaat is bij het denken in configuraties. Het functioneren van onderwijsorganisaties moet begrepen worden tegen de achtergrond van de wettelijke en praktische scheiding van verantwoordelijkheden. Dit creëert een spanningsveld tussen (1) verticale sturing zoals die in onderwijswet- en regelgeving is belegd en werkzaam wordt verondersteld en (2) de praktische dynamiek in onderwijsorganisaties die ontstaat uit wederzijdse afhankelijkheden in het samenwerken aan de maatschappelijke opdracht die de onderwijsorganisatie heeft. Deze bevinding vraagt om het loslaten van de gedachte dat er slechts één beleidsknop is om aan te draaien en beoogde verandering te bewerkstelligen. Het gaat om de uiteindelijke configuraties in organisaties. Er is niet één effectief ideaalmodel of één panacee.

**De tweede les is:** Toekomstgericht Onderwijs (TGO) is een inhoudelijk arm procesbegrip geworden. Het gaat daarmee meer over de vorm dan over de inhoud van het onderwijs. Het beeld ontstaat dat het vormgeven van TGO gedaan kan worden langs de lijnen van de lerende organisatie. Daarmee lijkt TGO verworden tot een onderwijsvernieuwing die geïmplementeerd kan of moet worden. Wanneer je aan randvoorwaarden voldoet, zo is het beeld, dan zal TGO een feit zijn. Ons onderzoek laat juist zien dat het denken en spreken over TGO nauwelijks gericht is op de inhoud en de betekenis van de ‘T’ van TGO. Hier wreekt zich een eerder in het onderwijsveld geslopen scheiding tussen vormen en processen enerzijds, en inhouden anderzijds. Dit onderscheid is niet zo strak als gesuggereerd werd. Inhoudelijke keuzes hebben implicaties voor de vormgeving van processen. Om TGO betekenisvol te laten zijn, moet het juist ook inhouden krijgen. De keuze waar onderwijs eigenlijk over gaat, is daarmee niet onschuldig.

---

<sup>1</sup> Bron: The boy, the mole, the fox and the Horse (Mackesy, 2019).

## Preambule

In dit rapport doen we verslag van de uitkomsten van ons empirisch onderzoek naar sturingsrelaties in het primair onderwijs. We bestuderen de doorwerking van de formele interne sturingsrelaties tussen bestuurders en schoolleiders en de doorwerking daarvan op het werk van de teamleden in de basisscholen. Daarmee volgen we de in beleidstheorie veronderstelde 'sturingsketen' van het bestuur tot in de klas. Vanuit een beleidsmatig en juridisch perspectief is dit denken in een keten vrij gangbaar. Dit wordt het meest duidelijk verwoord in de Wet goed onderwijs goed bestuur (Staatsblad 2010) en de Wet geïntegreerd toezicht (Staatsblad 2012, 118).

Dit beeld van toezicht en sturing via een verticale keten geldt echter niet wanneer we denken vanuit de voor handen zijnde wetenschappelijke kennis over onderwijsorganisaties. Uit die literatuur komt een beeld naar voren van pogingen om elkaar lokaal wederzijds te beïnvloeden en van meerdere, soms uiteenlopende en/of conflicterende werkelijkheidsinterpretaties. Als we ons de sturingsrelaties al als een keten kunnen voorstellen, dan gaat het in bestaand juridisch, bestuurskundig, onderwijskundig, organisatiekundig of pedagogisch onderzoek veeleer om verschillende delen daarvan en lokaal betrokken actoren, zoals tussen Raad van Toezicht en de bestuurder(s), of de bestuurder(s) en schoolleider(s), of schoolleider(s) en het team. Voor zover wij hebben kunnen overzien, beslaat geen enkel empirisch onderzoek tot nu de gehele keten (zie Tekst box 1).

### Tekst box 1: Witte vlekken en onderzoeksuitdagingen

In deze studie naar sturingsrelaties hebben we te maken met enkele witte vlekken. In bestuurskundig en onderwijskundig onderzoek is er nauwelijks empirische kennis voor handen over de relatie tussen bestuur en schoolleiders (vgl. Honingh et al., 2020). We constateren bovendien gescheiden gespecialiseerde onderzoeksvelden. Het gaat dan bijvoorbeeld om onderzoeksvelden die gericht zijn op hetzij *governance* vraagstukken hetzij (strategisch) leiderschap, de professionele leergemeenschap, HRM en de effectiviteit van schoolleiderschap (zie hoofdstuk 4; vgl. Waslander, 2021).

Een van de gevolgen van fragmentatie is dat er in onderzoek in geringe mate aandacht is voor doorwerking. Immers, de studieobjecten zijn disciplinair begrensd en doorwerking veronderstelt daar 'iets' tussen. Dergelijke overloopegebieden vragen om een multidisciplinaire onderzoeksstrategie die tot nu toe niet gangbaar is. Het kan dan gaan om doorwerking van de institutionele omgeving op sturing, leiderschap, professionalisering, maar ook om doorwerking naar het schoolteam. Om enkele voorbeelden te geven: we zien dat de implicaties van onderwijswetgeving op percepties en gedrag van bestuurders onderbelicht blijven (hoofdstukken 2 en 3). Dit is opmerkelijk, omdat de juridische positie van bestuurders en wetgeving op het terrein van toezicht uitgaat van bestuurlijke verantwoordelijkheid en daaruit voortvloeiend bestuurlijk handelen (hoofdstuk 1).

Deze doorwerking van de wet in bestuurlijk handelen is verondersteld, anders zou wetgeving betekenisloos zijn; maar onbekend is hoe die doorwerking in de dagelijkse praktijk vorm krijgt. Hoe geven bestuurders vorm aan wettelijke verantwoordelijkheden en hoe gaan bestuurders met die verantwoordelijkheden om in relaties met anderen, die deze verantwoordelijkheden niet dragen (maar wellicht wel andere)? Een tweede voorbeeld zien we op het terrein van *governance*. Uit onderzoek naar goed bestuur en rolvastheid van toezicht en bestuurders (Heemskerk et al., 2014) wordt niet duidelijk of en in hoeverre wenselijk bestuurlijk gedrag en bestuurlijke handelingen doorwerken in de organisatie, in sturing en in het schoolteam (vgl. Oomens & Bremer, 2019; Heemskerk et al., 2014). Een derde voorbeeld betreft interne professionalisering en een professionele cultuur. Vragen hieromtrent worden vaak bezien op schoolniveau en in relatie tot de professionele leergemeenschap (PLG) en *teacher leadership*, zonder al te veel aandacht te geven aan de specifieke bestuurlijke context en de noodzaak van structurele inbedding (e.g. Lee & Seashore Louis, 2019; Scheerens, 2016).

Natuurlijk zijn er uitzonderingen, maar over de gehele linie zien we juist 'tussen' actoren op verschillende organisatorische lagen en in interactie met de maatschappelijke en bestuurlijke omgeving (institutionele context) kennisleemten of zogezegd: **witte vlekken**.

Met deze vaststelling komt de vraag hoe wij in dit multidisciplinaire onderzoeksproject invulling geven aan onderzoek naar de veronderstelde keten. Multidisciplinariteit betekent immers ook dat we te maken hebben verschillen in jargon, in eenheid van analyse, in onderzoeksmethoden en soms ook in onderliggende wetenschappelijke paradigma's.

## Multidisciplinariteit in dit onderzoek

Dit onderzoek is met recht een multidisciplinair project te noemen. In de uitwerking van de beleidstheorie (waarin opdrachten en doelen centraal staan) en wetenschappelijke theorie (waarin het om verklaringen en beter begrip draait), is dit direct zichtbaar. Zo wordt duidelijk dat er (1) een taalbarrière is tussen het onderwijsrechtelijke en het onderwijskundige taalgebruik<sup>2</sup> en (2) dat er een kloof is tussen onderzoek naar (be)sturing van onderwijsorganisaties en onderzoek naar schoolontwikkeling (zie ook Waslander, 2021). Theorievorming over besturing en verticale verantwoording in het onderwijs bouwt bovendien voort op de premisse van het abstracte ‘verticale denken’, waarin de overdracht van legitimiteit een centrale rol speelt. Dit verschilt sterk van de theorieontwikkeling op het terrein van schoolleiderschap en schoolontwikkeling. Daar zien we juist gerichtheid op de (inhoudelijke) kwaliteit van het onderwijs en organisatieontwikkeling, waarmee collegiale verhoudingen en onderwijskundige vernieuwing als uitgangspunt genomen worden. We verwijzen hier losjes naar het onderscheid tussen de ‘systeemwereld’ en de ‘leefwereld’ van Habermas (1984), zonder een voorkeur voor een van beide uit te spreken. Vooral nog constateren we dat in onderzoek beide werelden doorgaans gescheiden van elkaar blijven, terwijl een permanente dialoog noodzakelijk is om besturing en organisatieontwikkeling te kunnen verbinden.

Bij het lezen van dit onderzoek is het noodzakelijk om voor ogen te houden dat we gebruikmaken van onderzoek uit deze verschillende velden. Implicatie hiervan is dat we te maken hebben met verschillende typen data en methoden. Dat betekent dat we soms toetsend, soms verkennend en soms agenderend te werk gaan. Het resultaat is een onderzoeksrapport waarmee we een poging doen om bestaande breuken tussen de velden inzichtelijk te maken en zo een bijdrage te leveren aan de verkenning van witte vlekken en agendering van vervolgonderzoek.

---

<sup>2</sup> Termen die tot misverstanden tussen de beide disciplines kunnen leiden, hebben we opgenomen in een kennisclip. Deze clips zijn vrij toegankelijk en onderdeel van het disseminatieplan van dit project.

# MANAGEMENTSAMENVATTING

## 1. Boodschap in het kort

De belangrijkste boodschap uit ons onderzoek is dat er een grote variatie bestaat in de wijze waarop interne sturing in onderwijsorganisaties in de praktijk vorm krijgt. Deze variatie laat zien dat de veronderstelling van lineaire verticale sturing, zoals we die aantreffen in het denken over de beleidsketen tussen het bevoegd gezag en de klas, in veel gevallen onjuist is. Daarmee laat ons onderzoek zien dat er een afstand is tussen de juridische vormgeving van het onderwijs en de theoretische en praktische werkelijkheid van interne besturing. Hoewel onderwijsorganisaties<sup>3</sup> wettelijk verantwoordelijk zijn voor de borging van onderwijskwaliteit, zijn de interne sturing en de daartoe benodigde sturingsrelaties tussen de schoolbestuurder, schoolleiders en leerkrachten, zowel theoretisch als in de praktijk allerminst vanzelfsprekend (Frissen et al., 2015; In 't Veld, 2006).

De dagelijkse praktijk van interne sturing is niet op voorhand gedetermineerd. Het gaat veeleer om configuraties. Tal van variabelen spelen tegelijkertijd een rol van betekenis. Daarbij is het lang niet altijd mogelijk om te spreken van duidelijke oorzaken en gevolgen. Deze constatering maakt duidelijk dat het wenselijk is om in de toekomst beter te begrijpen op welke wijze structuren, sturing, taken en gedragingen op elkaar ingrijpen in onderwijsorganisaties. Dit is noodzakelijk omdat er niet één knop is om aan te draaien. We moeten uitgaan van contingentie.

Wanneer we de stap naar de sociale complexiteit waarin beleid praktisch gestalte krijgt niet zetten, is de kans aanwezig dat zowel in onderzoek als in beleid centralisatie en verticale sturing bovenmatige aandacht krijgen. De geconstateerde druk op legitimiteit die daarmee samenhangt, lijkt te leiden tot een mate van conformisme die geen recht doet aan de interne praktijk. Dit is namelijk een praktijk die juist variatie laat zien tussen en binnen onderwijsorganisaties wat betreft perspectieven en logica's, en tussen de dagelijkse behoeften en werkelijkheden op schoolniveau.

Dit onderzoek geeft aanleiding om het belang van goede communicatie op alle niveaus te benadrukken. Het adagium 'we agree to disagree' sluit een gesprek over waarop 'we' verschillen en waar die verschillen op gebaseerd zijn bij voorbaat uit. We constateren daarmee de noodzaak om sensitiviteit te ontwikkelen voor mogelijkheden en momenten om tot dit gesprek te komen. Verbinding is geen doel op zich, maar een neveneffect van de juiste vertalingen. Met 'goede communicatie' bedoelen we dus een dialoog waarin men moeite doet elkaars referentiekaders te verkennen en beter te begrijpen.

### Conclusies

1. Het onderwijsrecht bepaalt dat er een scheiding is tussen de bestuurder en de Raad van Toezicht. De bestuurder heeft de bestuurlijke taak en draagt verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van onderwijs, de Raad van Toezicht heeft de toezichtstaak. Daarnaast zien we een onderscheid tussen de bestuurder en de schoolleider. De bestuurder zet de strategische lijnen uit en 'delegeert' taken aan de schoolleider. Daarmee krijgt interne sturing in onderwijsorganisaties vorm langs de lijnen van een dubbele functiescheiding, namelijk tussen toezicht en bestuur (scheiding 1, controlerend-verantwoordelijk) en tussen bestuur en schoolleiding (scheiding 2, strategisch-operationeel). Beide zijn hiërarchisch van aard, maar worden ook gevormd door wederzijdse rechten, afhankelijkheden en verplichtingen (hoofdstukken 2, 3, 6 en 7).
2. Bestuurders (vertegenwoordigers van het bevoegd gezag) streven naar geloofwaardigheid. Dat doen zij als gevolg van de wettelijke verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit nu én in de toekomst (hoofdstuk 3).
3. We kunnen interne sturing en de daarin besloten sturingsrelaties typeren als we kijken naar organisationele leerfocus, openheid in communicatie en gerichtheid op de politieke omgeving. Andere onderzochte dimensies leveren geen bruikbare typologie op, dat wil zeggen: daarin onderscheiden onderwijsorganisaties zich niet systematisch van elkaar (hoofdstuk 7).

<sup>3</sup> De term 'schoolbesturen' klinkt hier als meer voor de hand liggend, maar is juridisch onjuist.

4. Het type 'verbindend' uit onze koppelingstypologie (Type 1) bevordert de mate waarin leerkrachten leeractiviteiten ondernemen ten behoeve van de ontwikkeling van het team als geheel (lees: hier vinden we doorwerking van de koppelingen in sturingsrelatie tot in het schoolteam) (hoofdstuk 7).
5. Creativiteit en leren van fouten binnen de teams komen het vaakst voor in organisaties waar bestuurders en schoolleiders gekoppeld zijn (lees: elkaar vinden) op de organisationele leerfocus en openheid in communicatie en waar de koppeling tussen de Raad van Toezicht en de bestuurder op deze punten minder sterk is (hoofdstukken 7 en 8).
6. De doorwerking van de sturingsrelatie tussen bestuurder en schoolleiders op aspecten van teamcreativiteit moet situationeel en doelgericht vormgegeven worden door de schoolleider. Van de schoolleiders vraagt dit handelen vanuit de specifieke schoolsituatie en een daarbij passend idee van wat zij willen bereiken (hoofdstuk 8).
7. Percepties van schoolleiders op interne sturing in de eigen onderwijsorganisatie blijken frequent te variëren, ofwel: binnen een onderwijsorganisatie zien schoolleiders dezelfde bestuurder andere dingen doen. Mede door deze variatie is het lastig om zicht te krijgen op de wijze waarop sturingsambities zich manifesteren en/of materialiseren (hoofdstuk 7). Dat stelt de legitimiteit van de aanname van een hiërarchische lijn ter discussie.
8. Uit de *thick descriptions* van de casussen blijkt dat contingentie en variaties in interne sturing eerder regel dan uitzondering zijn (hoofdstuk 7). Deze constatering dwingt tot reflectie op de mogelijkheid om generieke uitspraken te doen over interne sturing en sturingsrelaties in onderwijsorganisaties. Er is geen *one best way to organize*. Conclusies 4, 5 en 6 moeten dan ook niet gelezen worden als strikte aanbevelingen. Eerder gaat het erom te weten wanneer, gegeven de lokale omstandigheden en de institutionele druk op de onderwijsorganisatie, wat het beste is om als volgende stap te doen. Dat vraagt om reflexiviteit in de onderwijsorganisatie en een dialoog met de omgeving.
9. De term 'Toekomstgericht Onderwijs' (TGO) wordt in de praktijk instrumenteel en als vorm ingevuld, waarbij het huidige (en tijdens de crisis een acute uitkomst van het) maatschappelijke debat doorgaans als referentiekader dient (hoofdstuk 7).
10. Wanneer 'het systeem aan tafel zit', worden discursieve verschillen binnen onderwijsorganisaties duidelijk (hoofdstuk 8).

## 2. Context en onderzoeksvragen

De vraag naar de interne sturing en besturing van onderwijsorganisaties dringt zich op tegen de achtergrond van de huidige onderwijswetgeving, bestuurlijke context en de positie van onderwijs en hun bestuurders. Hierin liggen immers veronderstellingen over de werking van sturing in besloten waarvan het de vraag is of en op welke wijze ze bewaarheid worden. In feite stellen we daarmee de vraag naar hoe druk vanuit de institutionele omgeving doorwerkt in interne sturing, sturingsrelaties en uiteindelijk in de ontwikkeling van het onderwijs. Deze druk is niet eenduidig en vatten we op als afkomstig van zowel (1) overheid als (2) de wetenschap die haar beleid onderzoekt en naar aanleiding daarvan adviseert en (3) partijen uit de samenleving die hun opvattingen en belangen bij haar agenderen, waarbij 2 en 3 ook zonder de omweg van de overheid iets van het onderwijs willen. De centrale vraag die we in dit onderzoeksproject beantwoorden, is:

*Wat is, rekening houdend met de juridische kwetsbaarheid van de bestuurder, de aard van de sturingsrelatie tussen bestuurder en schoolleider in het primair onderwijs, en hoe werkt deze sturingsrelatie door op de ontwikkeling van toekomstgericht onderwijs door leraren?*

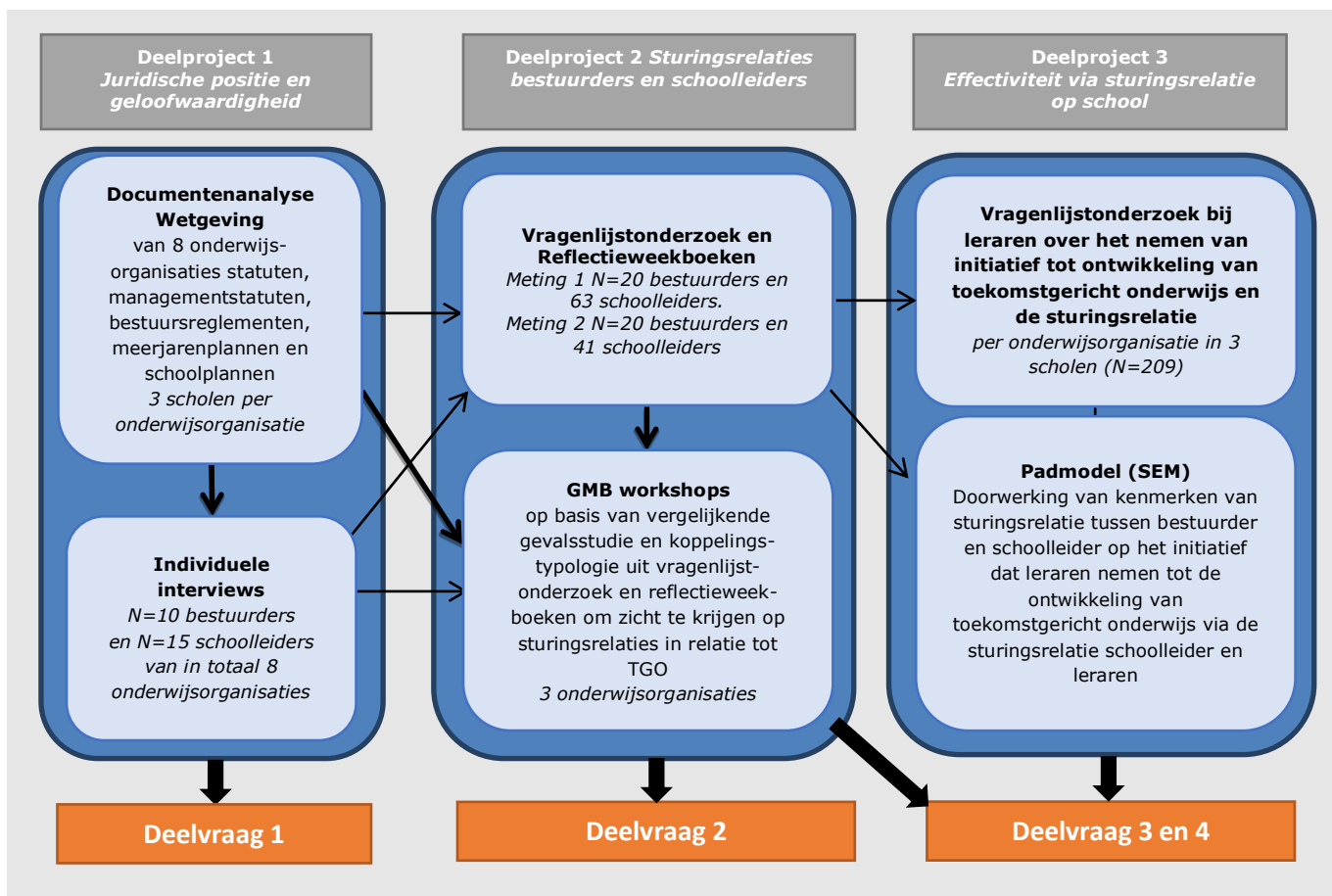
Hieraan hebben we de volgende deelvragen verbonden:

1. In welke zin percipiëren bestuurders en schoolleiders in het primair onderwijs, gegeven hun juridische positie, de juridische kwetsbaarheid van de bestuurder en hoe gaan bestuurders hiermee om in de wijze waarop zij hun bestuurlijke taak uitvoeren?
2. Wat zijn de kenmerken van de sturingsrelatie tussen bestuurder en schoolleider op het gebied van financiën, personeel en onderwijskwaliteit?
3. In welke mate nemen leraren in scholen initiatieven tot ontwikkeling van toekomstgericht onderwijs en welke sturing, zoals in de vorm van ondersteuning en samenwerking, ervaren zij daarbij van hun schoolleiders?
4. Wat is de doorwerking van kenmerken van de sturingsrelatie tussen bestuurder en schoolleider op de initiatieven van leraren tot ontwikkeling van toekomstgericht onderwijs?

### 3. Onderzoeksmethoden

Gebruikmakend van theoretische inzichten uit juridische, bestuurskundige, onderwijskundige en organisatiekundige literatuur wordt duidelijk dat we grofweg twee perspectieven zullen moeten onderscheiden om zicht te krijgen op de praktijk van sturing. Het eerste is het perspectief van verticale sturing en doorwerking. In dit perspectief gaan we uit van de in de beleidstheorie veronderstelde keten tussen bevoegd gezag en klas. Het tweede perspectief is, denkend vanuit organisatiekundige theorie en literatuur op het gebied van schoolontwikkeling, het perspectief van sociale complexiteit. Tijdens het onderzoek hebben we daartoe een scala aan kwantitatieve en kwalitatieve methoden gehanteerd: documentanalyse, interviews, vragenlijsten, reflectieweekboeken en *group model building*.

Tijdens onze dataverzameling brak de Covid-19 crisis uit. Dit heeft tot allerlei onvoorziene aanpassingen in ons onderzoeksontwerp geleid, zowel in de analyse (responsuitval waardoor we methodologisch gedreven keuzes moesten maken) als in de dataverzameling (concretisering van begrippen waardoor een vorm van sturing optrad). In onderstaande beschrijving van de door ons ingezette instrumenten zijn deze gaandeweg gepleegde wijzigingen opgenomen. Figuur 1 laat de onderzoeksopzet zien.



**Figuur 1:** Opbouw onderzoek

*Deelproject 1: Reconstructie van de juridische posities van bestuurder en schoolleider (documentenanalyse en interviews)*

Voortbouwend op werk van Nolen (2017a) is aan de hand van actuele wetgeving de juridische positie van de bestuurder en vervolgens ook de schoolleider geactualiseerd. Het vernieuwde toezicht dat aangrijpt op het bevoegd gezag (Ivho, 2017) speelt hierin een centrale rol. In aanvulling op zicht op de juridische positie van de bestuurder is geanalyseerd welke positie schoolleiders hebben.

Daarbij concentreren we ons op de delegatie van taken door de bestuurder van de onderwijsorganisatie (als bevoegd gezag), de positie van scholen, bovenschoolse structuren en de praktijk van interne en externe verantwoording. Daartoe zijn eveneens managementstatuten en jaardocumenten van onderwijsorganisaties geanalyseerd alsmede rapportages van de Inspectie van het Onderwijs.

Om onze onderzoeksvraag van deelproject 1 naar de betekenis van bestuurlijke geloofwaardigheid te beantwoorden,<sup>4</sup> hebben we verder een exploratieve kwalitatieve studie opgezet. We hebben in 2019 bestuurders (N= 10) en schoolleiders (N=15) geïnterviewd die werkzaam zijn in acht onderwijsorganisaties die 10 tot 30 scholen in stand houden.

*Deelprojecten 2 en 3: sturingsrelaties en doorwerking (interviews, vragenlijsten, reflectieweekboeken en group model building)*

Om zicht te krijgen op sturingsrelaties en doorwerking hebben we gebruikgemaakt van zowel kwalitatieve als kwantitatieve dataverzameling.

De *kwantitatieve dataverzameling* bestond uit vragenlijstonderzoek bij bestuurders, schoolleiders en leerkrachten. De eerste ronde vond plaats in januari 2020 (eerste meting bestuurders en schoolleiders), de tweede ronde in mei/juni 2020 (tweede meting bestuurders en schoolleiders, meting leerkrachten). De data uit de vragenlijsten zijn gebruikt om allereerst inzicht te verkrijgen in de vraag in hoeverre de op organisatieniveau geformuleerde besturingsfilosofie daadwerkelijk nageleefd wordt (alle vragenlijsten) en in hoeverre er sprake is van de in formele zin vastgestelde integrale verantwoordelijkheid van de schoolleiders.

Een tweede focus in de vragenlijsten is die van de in juridische zin vastgestelde **dubbele functiescheiding** uit deelproject 1. Dat wil zeggen dat we in het onderwijs niet alleen kunnen spreken van een functiescheiding tussen intern toezicht en bestuur, maar ook tussen bestuur en schoolleiderschap. In juridische zin heeft de schoolleider taken en bevoegdheden via een extra constituerende handeling. De in onderwijswet- en regelgeving en interne sturingsdocumentatie gehanteerde begrippen als 'delegatie', 'overdragen', 'mandaat' of 'opdragen' bieden een antwoord op de vraag wie **intern verantwoordelijk** wordt geacht. De implicatie hiervan is dat de bestuurder van de onderwijsorganisatie (als vertegenwoordiger van het bevoegd gezag) een centrale rol heeft gekregen in het verantwoordingsproces.

Tegen deze achtergrond hebben we sturingsdyades van filosofie-actor, actor-actor en filosofie-middel vormgegeven. Een dyade is een paar van twee elementen die als eenheid van analyse geldt (we laten dus het paradigma van het individu als kleinste eenheid los om daarmee interactie of de relatie centraal te kunnen stellen). Om die dyades te begrijpen, hebben we data verzameld over de formele verdeling van taken en verantwoordelijkheden, maar ook over de focus en houding van deze actoren, de **inhoud** en **kwaliteit** van hun onderlinge relatie. Dit onderscheid kwam voort uit een in de theorie vastgesteld onderscheid tussen de inhoud van de sturingsrelatie (waar is de sturing op gericht) en de kwaliteit van de sturingsrelatie (is men tevreden over de houding en focus van de ander). Met deze toevoeging hebben we de operationalisatie en meting van koppelingen in de sturingsrelaties nader uitgewerkt. Concreet betekent dit dat we vragen hebben opgenomen over de ervaren **inhoudelijke gerichtheid** (focus) van actoren. Het gaat dan onder meer om de organisatorische focus die blijkt uit de agenda en gesprekken van respectievelijk de Raad van Toezicht met de bestuurder en de bestuurder met de schoolleider(s), maar ook om de focus op onderwijskwaliteit. Om de ervaren **kwaliteit** van de relatie te meten, hebben we evaluatieve vragen opgenomen die zicht geven in het oordeel en de tevredenheid. Uit deze oordelen zal de wenselijkheid van de houding (het handelen) van de bestuurder in de ogen van de schoolleider dan blijken.

---

<sup>4</sup> De vragen die we in de interviews stellen, vormen een nadere operationalisatie van de voor dit deelproject gereconstrueerde juridische posities. Concreet betekent dit dat het accent meer is komen te liggen op geloofwaardigheid dan op het in de centrale onderzoeksvraag gehanteerde begrip 'kwetsbaarheid'.



De analyse van bestuurlijke geloofwaardigheid, die afgerond was tijdens de voorbereiding van de vragenlijst, liet daarnaast een relevantie van onderlinge communicatie tussen bestuurders en schoolleiders zien. Duidelijk wordt een noodzaak om keer op keer uit te leggen waarom een beslissing genomen is, hoe de beslissing zich verhoudt tot de verdere strategie, doelen en waarden van de onderwijsorganisatie. Om dit te kunnen doen, blijkt een zekere openheid in de communicatie tussen bestuurders en schoolleiders vereist. Vanuit deze empirische bevinding uit de exploratieve interviews van deelproject 1 is het van belang om de kwaliteit van de onderlinge communicatie te bevragen. Daartoe verzamelen we data over openheid in de communicatie en over de vorm waarin communicatie plaatsvindt. In aanvulling hierop, en om zicht te krijgen op de vraag of samenwerking tussen bestuurders en schoolleiders als effectief ervaren wordt, meten we *collective efficacy*. Collective efficacy is het ervaren gevoel samen iets voor elkaar te krijgen (Bandura, 1993). De overkoepelende structuur van de relatie tussen leiderschap en organisatiekenmerken en tussen organisatiekenmerken en leeractiviteiten wordt in elk onderzoek tot nog toe steeds weer gevonden. Wel blijkt daaruit dat het instrument steeds moet worden toegesneden op het specifieke object van onderzoek.

In de meting bij leraren hebben we daar rekening mee gehouden. In de vragenlijsten voor teams hebben we, in aansluiting op literatuur over schoolontwikkeling, sturing minder formeel juridisch opgevat en vertaald naar positieve en verbeterbare kenmerken van de organisatie en schoolcultuur, betrokkenheid bij besluitvorming en mogelijkheden tot meedenken en inspraak. De uit de metingen bij bestuurders en schoolleiders naar voren gekomen dimensie van organisationele leerfocus is omgeschreven naar items over de focus van de schoolleider en de onderwijsvisie. Tot slot zijn vragen over de houding (bejegening) van de schoolleiders en de vanuit de bestuurder ondervonden ondersteuning gesteld.

Voor de *kwalitatieve dataverzameling* hebben we in het najaar van 2021 drie group model building workshops (GMB-workshops) georganiseerd. Daaraan deden bestuurders, kwaliteitszorgmedewerkers, schoolleiders, intern begeleiders en leerkrachten mee. Tijdens deze sessies werden, onder leiding van een procesbegeleider, door de deelnemers causale relatiediagrammen opgesteld. Daarin werd aan de hand van loops en pijlen verbeeld welke variabelen van belang zijn om te komen tot TGO. Op basis van de drie causale relatiediagrammen is het mogelijk inzicht te krijgen in de dynamiek binnen onderwijsorganisaties en daarmee wordt variatie tussen de organisaties inzichtelijk. Daarmee brengen we op de onderwijsorganisatie toegesneden verdiepende kennis over de interne dynamiek en kunnen we verder werken aan de verfijning van een participatieve interventiemethode voor onderwijsonderzoek.

Daarnaast hebben we een instrument ontwikkeld dat *kwantitatieve en kwalitatieve data* combineert. We hebben reflectieweekboeken ontwikkeld om gedurende 19 achtereenvolgende weken tussen februari 2020 en mei 2020 data te verzamelen bij bestuurders en schoolleiders. Deze reflectieweekboeken waren zo opgezet, dat zij de narratieve structuur zouden vangen van de gesprekken die bestuurders en schoolleiders hebben in het kader van TGO. Daarnaast hebben we (met schaaltes) gemeten in hoeverre zij daarin erkenning en gezamenlijke werkzaamheid hebben ervaren. We hebben de narratieve structuur in de vragen aangebracht door per gesprek waarover verslag wordt gedaan te vragen naar aanleiding, initiatiefnemer, doel, helpende factoren, frustrerende factoren en voor wie het bereiken van het doel al dan niet gunstig zou uitpakken; dit zijn zogenaamde verhaalelementen en deze zijn kwantificeerbaar (zie voor de verhaaltheorie achter dergelijke narratieve instructies in interviews Basten en Moenandar, 2014). Door dit een aantal weken te herhalen, hoopten we in de kwalitatieve invulling van de verhaalelementen een verhaal-inwording over TGO te zien, waarbij via kleinere doelen (van het gesprek) zou worden toegewerkt naar het bereiken van grote doelen (TGO of een belangrijk aspect daarvan).

Op basis van de data uit de vragenlijsten hebben we kwantitatieve analyses uitgevoerd. Het gaat dan om de ontwikkeling van een koppelingstypologie en padmodel op basis van de gesloten vragen. Daarnaast hebben we kwantitatieve en kwalitatieve analyses uitgevoerd voor een vergelijkende gevalstudie op basis van de gesloten en open vragen uit de vragenlijsten, de documentanalyse en de reflectieweekboeken (elk afzonderlijk in een within-case analysis) en deze onderling vergeleken (between-case analysis). Tot slot hebben we de data uit de GMB-workshops, bestaande uit de ter plekke gecreëerde causale diagrammen en de observaties van de onderzoekers, als veldaantekeningen geanalyseerd.

#### 4. Onderzoeksuitkomsten

##### *Beantwoording deelvraag 1: Het streven naar bestuurlijke geloofwaardigheid*

De actualisering van de juridische positie van de bestuurder en de schoolleider laat om te beginnen zien dat de beleidstheoretische verticale lijnen in de sturing en positionering van beiden versterkt zijn. Daarmee bedoelen we dat recente beleidstheorie en in het bijzonder de introductie van de zorgplicht goed bestuur, de zorgplicht scheiding bestuur en intern toezicht en het Vernieuwde Toezicht (bestuursgericht) de positie van het bevoegd gezag (vertegenwoordigd door de bestuurder) nadrukkelijker positie geeft in de verticale verantwoordingslijn. We zien daarin een verdere uitwerking van de gedachte dat het beleggen van de verantwoordelijkheid voor de borging van onderwijskwaliteit bij het bevoegd gezag zal uitmonden in een bestuurlijke realiteit waarin de bestuurder de verantwoordelijkheid neemt voor het borgen van de onderwijskwaliteit en het garanderen van toekomstgericht onderwijs. Wanneer we deze constatering in relatie brengen tot de juridische positie van de schoolleider, wordt duidelijk dat we te maken hebben met een dubbele functiescheiding (tussen intern toezicht en bestuur en tussen bestuur en schoolleiders). Dit is het meest duidelijk in het gegeven dat de Wpo het begrip 'schoolleider' niet definieert. De formele taak van schoolleiderschap vereist volgens de Wpo een extra, constituerende handeling. Dat wil zeggen dat aan de schoolleider taken en bevoegdheden worden 'overgedragen' (artikel 30a lid 1 Wpo). Met andere woorden, in de onderwijswet- en regelgeving, in het beleid en in interne sturingsdocumentatie gehanteerde begrippen als 'delegatie', 'overdragen', 'mandaat' of 'opdragen' bieden een antwoord op de vraag wie **intern verantwoordelijk** wordt geacht.

Wat direct opvalt is dat het ontbreekt aan een wettelijk geregelde directe externe verantwoordingsverplichting voor schoolleiders. Die constatering sluit aan bij de positionering van de school in het onderwijsrecht. Een school is enkel een interne organisatorische en administratieve eenheid. Een school heeft als niet-rechtspersoon geen eigen vermogen, kan geen drager zijn van eigen rechten en verplichtingen en wordt 'in stand gehouden' door een onderwijsorganisatie. Het is als gevolg uiteindelijk altijd de onderwijsorganisatie – die beschikt over rechtspersoonlijkheid – die als rechtssubject aanspraak maakt op subsidie en publieke bekostiging van het onderwijs en die normadressaat is.

De verrichte analyse bevestigt voorts dat de persoon van de bestuurder een centrale positie heeft gekregen in het verantwoordingsproces. Het is en blijft steeds de onderwijsorganisatie die als normadressaat, en vertegenwoordigd door haar bestuur, extern verantwoording aflegt. De analyse laat wel zien dat sinds de eeuwwisseling het juridisch kader verpersoonlijkt en in het taalgebruik de bestuurder en rechtspersoon worden vereenzelvigd. Een van de gevolgen daarvan is dat de persoon van de onderwijsbestuurder in maatschappelijke en juridische zin onder een vergrootglas terechtgekomen is.

Om te kunnen functioneren, moeten bestuurders echter geloofwaardig zijn, geloofwaardigheid verwerven en behouden (vgl. Wijnsma et al., 2020). Geloofwaardigheid van een bestuurder, ambtsdrager of politicus (gezagsdrager) is in onze samenleving geen vanzelfsprekend gegeven meer, maar moet keer op keer in interactie verdiend worden. Het gaat dan zowel om interne als externe

geloofwaardigheid. Intern moeten we dan denken aan schoolleiders, het bestuursbureau en leerkrachten. Van belang is dat bestuurders en schoolleiders wederzijds van elkaar afhankelijk zijn via het uitwisselen van kennis en informatie, omdat er zich nou eenmaal veel buiten het gezichtsveld van de bestuurder voltrekt. Wanneer we aan externe geloofwaardigheid denken, is het van belang te onderkennen dat in de omgeving conflicterende geluiden eerder regel dan uitzondering zijn. Lange (2004) geeft aan dat juist in situaties van onrust of crises, waarin elkaar versterkende of conflicterende eisen en verwachtingen spelen, het de vraag is wat de organisatie en de omgeving verlangen van de bestuurder en vooral wat er door de bestuurder (direct of indirect) gedaan wordt om bestuurlijke geloofwaardigheid te verwerven en te behouden. In de context van onderwijsorganisaties en hun bestuurders is het noodzakelijk om te benadrukken dat de betrokken stakeholders divers zijn. Dit betekent dat eisen en verwachtingen geformuleerd worden in zowel de politieke als de maatschappelijke omgeving van onderwijsorganisaties. Hierdoor gaan uiteenlopende probleemdefinities en bijbehorende oplossingsrichtingen onderdeel uitmaken van het publieke debat en de bestuurlijke puzzel.

Dit maakt de context van en in de onderwijsorganisatie sociaal complex. Binnen de kaders van dit onderzoek gaat het om een combinatie van verticale sturing (de verticale verantwoordingslijn) en de sociale complexiteit binnen en rond de onderwijsorganisatie met tal van actoren die onderling kunnen en zullen verschillen in informatiebehoeften, waarden en/of verwachtingen van het onderwijs en het handelen van de bestuurder. We veronderstellen dat de aanname van verticale sturing en de verwezenlijking daarvan in een verticale verantwoordingslijn een poging is om die sociale complexiteit te reduceren.

#### *Conclusie deelvraag 1*

Samenvattend concluderen we rond deelvraag 1 dat bestuurders als gevolg van hun juridische positie en vanwege verantwoordingsplicht naar geloofwaardigheid streven. Geloofwaardigheid is *in the eye of the beholder* en ontstaat in interactie. De percepties van prestaties, processen en gedragingen spelen daarbinnen een belangrijke rol. Bestuurders hebben voor zichzelf duidelijke beelden van het begrip 'bestuurlijke geloofwaardigheid' en voelen de noodzaak om geloofwaardig bevonden te worden door intern en extern betrokken actoren. Bestuurders geven aan daar in hun dagelijkse interacties rekening mee te houden en hun positie niet als vanzelfsprekend te zien. Als het gaat om de vraag hoe je geloofwaardigheid kunt verwerven, leggen bestuurders en schoolleiders beiden de nadruk op consistentie en het keer op keer toelichten en uitleggen van beslissingen. Voor bestuurders is, zo blijkt uit de interviews, het evident dat hun geloofwaardigheid ook persoonlijk en context gebonden is. Dit blijkt uit het feit dat zij ervaren dat hun geloofwaardigheid samenvalt met de mate waarin zij zelf hun specifieke bestuurlijke taak succesvol weten vorm te geven. Zij stellen zichzelf ook de reflectieve vraag: 'ben ik (nog) de juiste persoon voor deze positie?'

#### *Beantwoording deelvraag 2: Koppelingstypologie van sturingsrelaties*

Op basis van de bevindingen uit de eerste deelstudie, de vaststelling van de dubbele functiescheiding en theoretische inzichten uit *inhabited institutionalism*, hebben we de tweede deelvraag ruimer opgevat. Het is ons niet langer enkel te doen om de relatie tussen bestuurders en schoolleiders, maar om een 'koppelingstypologie' in de gehele onderwijsorganisatie. Immers, het begrip 'doorwerking' vraagt om een breder zicht op het veld waarin deze wederzijdse relatie zich bevindt. Dit betekent dat we in onze theoretische analyse en in het empirische deel oog hebben voor de Raad van Toezicht en de wijze waarop leerkrachten leiderschap van hun schoolleider ervaren (zie Tekst box 2).

### Tekst box 2: Theoretisch raamwerk als onderzoeksuitkomst

In de theoretische basis om tot onderzoek naar een koppelingstypologie te komen, maken we gebruik van het gegeven dat het begrijpen van institutionele druk en doorwerking van de institutionele omgeving in een organisatie vraagt om analyse van de (1) institutionele druk, (2) interne sturingsrelaties en (3) betekenisgeving van de institutionele druk binnen organisaties (Ashby, 1968). Alleen door de omgeving te betrekken ontstaat zicht op de interne betekenisgeving en sturing in de organisatie (vgl. Bridwell-Mitchell, 2013). *Inhabited institutionalism* laat zien dat interne sturing en betekenisgeving leiden tot lokale variatie (Hallett, 2010). Als gevolg daarvan verschillen onderwijsorganisaties onderling van elkaar en vormen zij tezamen geen homogeen veld. Daarmee laten we het eerder dominante idee van determinisme binnen een veld, waar de institutionele druk de interne verwerking bepaalt, los (zie Powell & DiMaggio, 1991; Marx, 1986). Dat betekent dat we in dit onderzoek uitgaan van een heterogeen veld, waarin institutionele druk op uiteenlopende wijzen van invloed kan zijn op onderwijsorganisaties. Dit uitgangspunt is in lijn met het contingentiedenken en toont dat er niet *one best way to organize* is (Lawrence & Lorsch, 1967).

In de praktijk formuleren onderwijsorganisaties een eigen besturingsfilosofie om invulling te geven aan de bestuurlijke en onderwijsopgaven en het bestuurlijk handelen dat hierbij gewenst is. Het handelen van bestuurders, schoolleiders, leden van het stafbureau en leerkrachten zal in de praktijk in meer of mindere mate overeenkomen met deze geformuleerde besturingsfilosofie, gezien de verschillen tussen *espoused theories* (de desgevraagd geformuleerde filosofie) en *theories in use* (het in praktijk waarneembare handelen) (Argyris & Schön, 1978). Dat betekent dat positie en eigen betekenisgeving van betrokkenen, de mogelijkheden die zij zien en ervaren, van invloed zijn op de mate waarin de formeel vastgestelde besturingsfilosofie vorm krijgt in handelen (vgl. Hallett & Hawbaker, 2021).

We vatten sturing op als (1) multidimensionaal en (2) als interactie. We onderscheiden drie vormen van sturingsdyades: filosofie-actordyade, actor-actordyade en filosofie-middeldyade. Immers, theorie laat ons zien dat het niet alleen gaat om de koppeling tussen formele sturing (*espoused theory*; hier opgevat als filosofie) en praktisch vormgegeven sturing (*theory in use*; hier opgevat als het waarneembare handelen van een actor), maar ook om de onderlinge koppeling van de betrokken actoren (de actor-actordyade) en tussen wat een actor nodig heeft om de filosofie na te leven en de middelen die daarvoor praktisch voor handen zijn (filosofie-middeldyade).

Omdat het bevoegd gezag niet uitsluitend verantwoordelijk is voor prestaties in het hier en nu, maar ook voor het ontwikkelen van kwaliteit in de toekomst, maken we gebruik van het theoretisch onderscheid tussen *exploration* en *exploitation* (March, 1991). Er is in de onderwijsorganisatie een druk om te presteren (prestatieoriëntatie), maar daarnaast zijn er tal van andere interne en externe doelen en aanleidingen die om aandacht en ontwikkeling vragen (betekenisgeving). De omgang met deze twee oriëntaties definieert de ruimte in organisaties voor ontwikkeling. Dit beeld van ontwikkelruimte (Derksen et al., 2019) helpt om de spanning tussen exploratie versus exploitatie te visualiseren en te plaatsen binnen sociale interacties. Daarmee is het noodzakelijk om in het onderzoeksdesign een dynamisch (en daarmee ook temporeel) perspectief op koppelingen te ontwikkelen (vgl. Orton & Weick, 1990). Op basis van voorgaande wordt het mogelijk om interne sturing te bezien als configuratie van formele regelingen en menselijke interacties, en vanuit deze gedachte is het noodzakelijk empirische data te verkrijgen over begrenzing, autonomie, taakdelegatie, mate van centralisatie, de geformuleerde besturingsfilosofie, onderlinge communicatie, focus, houdingen en percepties. Deze inzichten ten aanzien van (be)sturing en bestuurbaarheid zijn van groot belang wanneer we denken over de vraag op welke wijze er in de onderwijsorganisaties en in het bijzonder in de teams sprake is van doelbereiking (in deze studie opgevat als het ontwikkelen van TGO op teamniveau). Op basis van de data die we verzameld hebben in de vragenlijsten en reflectieweekboeken, hebben we een koppelingstypologie ontwikkeld en een vergelijkende gevalstudie uitgevoerd.

#### Typologie-ontwikkeling

Omdat bevindingen uit eerder onderzoek ons maar in geringe mate houvast boden voor dimensies van sturingsrelaties die doorwerking kunnen verklaren, hebben we terug moeten grijpen op het theoretisch kader en op basis daarvan zelf een meetinstrumentarium ontwikkeld. Daarin zijn we uitgegaan van relatiekenmerken, onderwijskundige en organisatie-gerelateerde inhoudelijke foci, en de gepercipieerde houding.<sup>5</sup> Uit deze metingen hebben we schalen geconstrueerd (zie Bijlage 1) die we hier kunnen gebruiken om na te gaan in hoeverre er sprake is van koppelingen. Het gaat hier om de actor-actordyade en dus om (1) de actor-actorkoppeling, opgevat als de wenselijkheid van de bij de ander gepercipieerde focus en (2) de overeenstemming in de focus van de beide actoren. Het methodologische uitgangspunt van de analyses is het bestaan van koppelingen, zoals verondersteld in beleidstheorie. Het meetinstrument is ontwikkeld om differentiatie in koppelingen te kunnen vinden en zo te ontdekken waar die, tegen de beleidstheoretische verwachting in, er niet is. Een sterke indicator voor ont koppeling op een bepaalde dimensie is, volgens ons, als de ene actor de mate van een relatiekenmerk, inhoudelijke focus, of houding van de andere actor onwenselijk vindt.

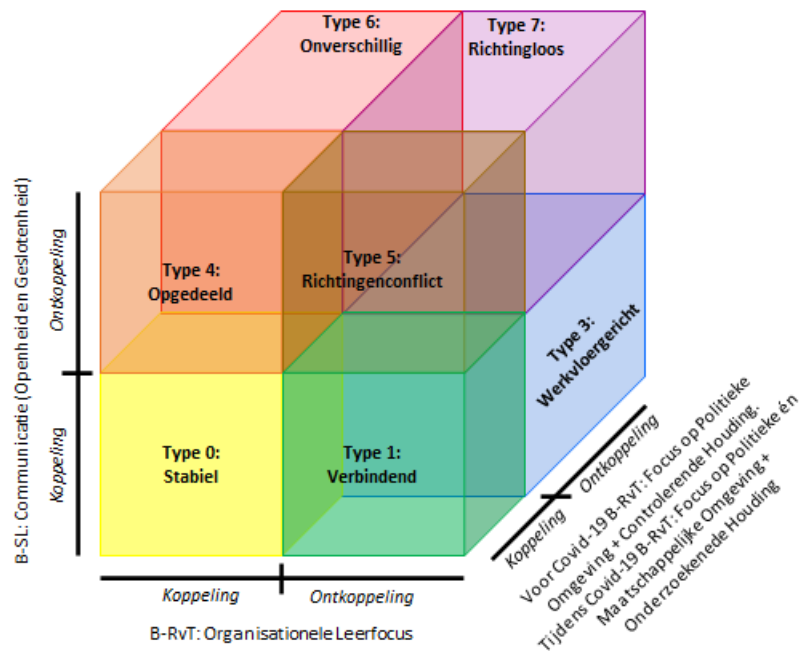
<sup>5</sup> De bestuurder rapporteert over de houding van de Raad van Toezicht, de schoolleider doet dit over de bestuurder en de teamleden doen dit over hun schoolleider.

Daaruit spreekt namelijk dat een actor betekenis en implicaties verbindt aan de opstelling van de ander. Als we dan in de resultaten koppelingen vaststellen in een casus, wijst dat op de beleidstheoretische verwachting van sterke koppelingen. Dit methodologische startpunt is noodzakelijk om vervolgens op systematische wijze tot een analyse te kunnen komen en om na te gaan hoe de casussen in de studie te groeperen zijn, zodat we een typologie kunnen ontwikkelen.

Om de dimensies van de typologie van de (ont)koppelingen in sturingsrelaties te ontdekken, hebben we gekeken naar verschillen tussen onderwijsorganisaties op (ont)koppelingen op de schalen van de relatiekenmerken, onderwijskundige en organisatie-gerelateerde inhoudelijke foci, en houdingen. Het eerste dat genoemd moet worden, is dat er op (nagenoeg) alle schalen variatie tussen de onderwijsorganisaties in (ont)koppelingen in de relaties tussen de Raad van Toezicht en de bestuurder en tussen de bestuurder en de schoolleiders te zien bleek.<sup>6</sup> **De meest systematische bevinding is daarmee dat alle onderwijsorganisaties van elkaar verschillen.** Er waren soms zelfs grote verschillen tussen twee bestuurders van een en dezelfde onderwijsorganisatie (en hun schoolleiders en leerkrachten). **Desalniettemin hebben we schalen kunnen selecteren waarmee de steekproef redelijk evenredig opgedeeld kan worden.** Methodologisch gaat het dan om de wijze waarop de casussen uiteenvallen (onderling van elkaar afwijken en daardoor te groeperen zijn) om tot een nadere ordening op basis van onderlinge verschillen en overeenkomsten te kunnen komen. Aan de hand van openheid in communicatie, organisationele leerfocus en focus op politieke omgeving kon de steekproef redelijk evenredig opgedeeld worden voor de situatie van zowel voor als tijdens Covid-19 (dit zijn ook de schalen waarmee we in deelstudie 3 de doorwerking hebben bepaald). Voorafgaand aan Covid-19 viel focus op politieke omgeving samen met controlerende houding, tijdens Covid-19 was dat met een onderzoekende houding en focus op maatschappelijke omgeving.

---

<sup>6</sup> Uit de nadere analyses wordt op basis van schaaltes over de gepercipieerde houding van Raad van Toezicht en van bestuurder duidelijk dat het ervaren van een controlerende of juist sterke laissez-faire houding veel zegt over de onderlinge relatie en verstandhouding tussen de Raad van Toezicht en bestuurder en tussen bestuurder en schoolleiders. Om methodologische redenen wilden we deze vragen niet opnemen in de eerste meting. Om na te gaan in hoeverre het streven naar geloofwaardigheid doorwerkt in deze onderlinge relaties, wilden we hier vragen over op te nemen in de tweede meting. De relevantie van deze vraag verschoof onder invloed van de Covid-19 crisis naar de achtergrond. Wel hebben we in de tweede meting vragen gesteld over waarneembaar ander gedrag, zoals bemoeienis met operationele kwesties of het op de langere baan schuiven van urgente zaken.



**Figuur 2:** Koppelingstypologie

We hebben drie dimensies geselecteerd vonden waarmee het ontwikkelen van een typologie mogelijk is (Figuur 2). In Tekst box 3 beschrijven we de typen.

### Tekst box 3: 8 Typen

#### Type 0: Stabiel

Bij dit type ontstaat het beeld van een stabiele organisatie. De bestuurder en schoolleiders **spreken problemen wederzijds voldoende uit**, waardoor die tijdig kunnen worden opgelost. De **Raad van Toezicht vraagt verantwoording voor het organiseren van leren** door de hele organisatie heen, ten behoeve van de besliskracht voor het oplossen van problemen van actoren op verschillende organisatielagen. De inzet van de schoolleiders sluit op dit gebied aan bij de verantwoording die de bestuurder hierover vraagt. Daarbij ervaart de bestuurder **voldoende steun in het streven naar legitimiteit** en wat hij op dat moment ziet als bestuurlijke opdracht.

#### Type 1: Verbindend

Bij dit type ontstaat het beeld van actoren die zich inzetten voor en betrokken zijn bij ontwikkelingen in de organisatie. De bestuurder en schoolleiders **spreken problemen wederzijds voldoende uit**, waardoor die tijdig kunnen worden opgelost. De bestuurder zet zich in voor het organiseren van leren door de hele organisatie heen, ten behoeve van de besliskracht voor het oplossen van problemen van actoren op verschillende organisatielagen. Deze **inzet op leren omvat meer dan waar de Raad van Toezicht verantwoording over vraagt**. De inzet van de schoolleiders sluit op dit gebied aan bij de verantwoording die de bestuurder hierover vraagt. Daarbij ervaart de bestuurder **voldoende steun in het streven naar legitimiteit** en wat hij op dat moment ziet als bestuurlijke opdracht.

#### Type 2: Gedirigeerd

Bij dit type ontstaat het beeld dat de toezichthouder op de stoel van de bestuurder zit. De bestuurder en schoolleiders **spreken problemen wederzijds voldoende uit**, waardoor die tijdig kunnen worden opgelost. De **Raad van Toezicht vraagt verantwoording voor het organiseren van leren** door de hele organisatie heen, ten behoeve van de besliskracht voor het oplossen van problemen van actoren op verschillende organisatielagen. De inzet van de schoolleiders sluit op dit gebied aan bij de verantwoording die de bestuurder hierover vraagt. Echter, de **bestuurder ervaart niet voldoende steun in het streven naar legitimiteit** en wat hij op dat moment ziet als bestuurlijke opdracht.

#### Type 3: Werkvloegericht

Bij dit type ontstaat het beeld dat de toezichthouder op afstand is komen te staan en de focus van de bestuurder op de werkvloer ligt, mogelijk is dat omdat er sprake is van crisismanagement. De bestuurder en schoolleiders **spreken problemen wederzijds voldoende uit**, waardoor die tijdig kunnen worden opgelost. De bestuurder zet zich in voor het organiseren van leren door de hele organisatie heen, ten behoeve van de besliskracht voor het oplossen van problemen van actoren op verschillende organisatielagen. Deze **inzet op leren omvat meer dan waar de Raad van Toezicht verantwoording over vraagt**. De inzet van de schoolleiders sluit op dit gebied aan bij de verantwoording die de

bestuurder hierover vraagt. De **bestuurder ervaart niet voldoende steun in het streven naar legitimiteit** en wat hij op dat moment ziet als bestuurlijke opdracht.

#### **Type 4: Opgedeeld**

Bij dit type ontstaat het beeld van een eilandenrijk. Actoren lossen problemen binnen hun eigen gremium (organisatielaag) op. De bestuurder en schoolleiders **spreken problemen wederzijds onvoldoende uit**, waardoor die mogelijk gaan sluimeren.<sup>7</sup> De **Raad van Toezicht vraagt verantwoording voor het organiseren van leren** door de hele organisatie heen, ten behoeve van de besliskracht voor het oplossen van problemen van actoren op verschillende organisatielagen. De inzet van de schoolleiders sluit op dit gebied aan bij de verantwoording die de bestuurder hierover vraagt. Daarbij ervaart de bestuurder **voldoende steun in het streven naar legitimiteit** en wat hij op dat moment ziet als bestuurlijke opdracht.

#### **Type 5: Richtingenconflict**

Bij dit type ontstaat het beeld dat de bestuurder en schoolleiders al langer sluimerende problemen proberen op te lossen door een lerende organisatie op te bouwen, maar dat ze nog zoeken naar gemeenschappelijkheid. De bestuurder en schoolleiders **spreken problemen wederzijds onvoldoende uit**, waardoor die mogelijk gaan sluimeren. De bestuurder zet zich in voor het organiseren van leren door de hele organisatie heen, ten behoeve van de besliskracht voor het oplossen van problemen van actoren op verschillende organisatielagen. Deze **inzet op leren omvat meer dan waar de Raad van Toezicht verantwoording over vraagt**. De inzet van de schoolleiders sluit op dit gebied aan bij de verantwoording die de bestuurder hierover vraagt. Daarbij ervaart de bestuurder **voldoende steun in het streven naar legitimiteit** en wat hij op dat moment ziet als bestuurlijke opdracht.

#### **Type 6: Onverschillig**

Bij dit type ontstaat het beeld van een bestuurder die zoekt naar aansluiting. Bestuurder en schoolleiders **spreken problemen wederzijds onvoldoende uit**, waardoor die mogelijk gaan sluimeren. De **Raad van Toezicht vraagt verantwoording voor het organiseren van leren** door de hele organisatie heen, ten behoeve van de besliskracht voor het oplossen van problemen van actoren op verschillende organisatielagen. De inzet van de schoolleiders sluit op dit gebied aan bij de verantwoording die de bestuurder hierover vraagt. Daarbij ervaart de bestuurder **onvoldoende steun in het streven naar legitimiteit** en wat hij op dat moment ziet als bestuurlijke opdracht.

#### **Type 7: Richtingloos**

Bij dit type zien we een geïsoleerd(e) bestuur(der). Bestuurder en schoolleiders **spreken problemen wederzijds onvoldoende uit**, waardoor die mogelijk gaan sluimeren. De bestuurder zet zich in voor het organiseren van leren door de hele organisatie heen, ten behoeve van de besliskracht voor het oplossen van problemen van actoren op verschillende organisatielagen. Deze **inzet op leren omvat meer dan waar de toezichthouder verantwoording over vraagt**. De inzet van de schoolleiders sluit op dit gebied aan bij de verantwoording die de bestuurder hierover vraagt. Echter, de bestuurder ervaart **niet voldoende steun in het streven naar legitimiteit** en wat hij op dat moment ziet als bestuurlijke opdracht.

Interessant om op te merken is dat de helft van de casussen voor en tijdens Covid-19 op dezelfde wijze getypeerd kan worden. Dat betekent óók dat de andere helft van de casussen gedurende de crisis naar een ander type is verschoven. Het valt op dat veel van die casussen verschuiven naar typen waarin de bestuurder geheel gekoppeld of met één actor ontkoppeld is. Concreet: wat we zien is dat de casussen die verschuiven, verschuiven naar Type 0 (stabiel, waarin er geen ont koppelingen zijn), naar Type 3 (werkvloergericht, waarin de bestuurder gekoppeld is aan de schoolleiders maar niet aan de Raad van Toezicht) of naar Type 4 (opgedeeld, waarin de bestuurder niet gekoppeld is aan de schoolleiders maar wel aan de Raad van Toezicht).

#### *Vergelijkende gevalsstudie op basis van de thick descriptions*

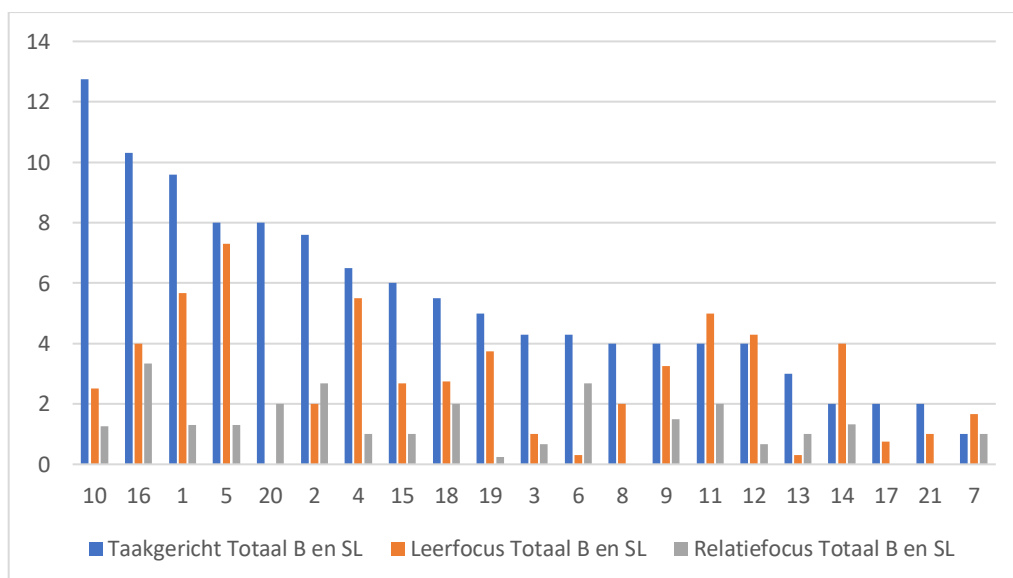
Tussen beide dataverzamelingen via vragenlijsten hebben we bij bestuurders en schoolleiders data verzameld via reflectieweekboeken. In deze reflectieweekboeken hebben zij gegevens opgetekend over met wie zij waarover gesproken hadden rond TGO. Van deze kwalitatieve data hebben we,

---

<sup>7</sup> Bij het koppelingstype 4, 6 en 7 stellen we vast dat de mate waarin schoolleiders per onderwijsorganisatie onderling variatie in hun respons laten zien, sterk varieert. We verwachten dat sommige schoolleiders en de bestuurder binnen een onderwijsorganisatie wel gekoppeld zijn en anderen niet. Dit geldt waarschijnlijk ook voor koppelingstype 5. Als gevolg van het rekenen met gemiddelden, raakt deze interne variatie in de ontwikkelde typologie buiten beeld.

samen met gesloten en open vragen uit de vragenlijsten en opgevraagde documenten over de onderwijsorganisaties, *thick descriptions* of rijke beschrijvingen gemaakt over de afzonderlijke onderwijsorganisaties. Het gaat dan om thick descriptions over de besturingsfilosofie (Bijlage 2) en thick descriptions over de onderwijsfilosofie (Bijlage 3).

We hebben de besturingsfilosofie opgevat als de wijze waarop een onderwijsorganisatie volgens bestuurders en schoolleiders vormgeeft aan het uitvoeren van de onderwijsopdracht. Data hierover kwamen uit managementstatuten en open vragen uit de eerste meting. Daarin hebben we met een inductieve analyse drie foci ontdekt: een taakgerichte, een leergerichte en een relatiegerichte focus. De taakgerichte focus behelst het antwoord op de vraag hoe bestuurders en schoolleiders hun onderlinge samenwerking coördineren en hoe, op meer afstand, het bestuur aan de Raad van Toezicht verantwoording aflegt over de effectiviteit daarvan. De leergerichte focus omvat het antwoord op de vraag hoe bestuurders en schoolleiders, het eigen leren trachten te organiseren. De relatiefocus gaat over het antwoord op de vraag hoe bestuurders en schoolleiders zich inspannen om hun onderlinge relaties zo te onderhouden, dat deze de samenwerking ten goede komen. Uit onze bevindingen (Figuur 3) komt naar voren dat 17 onderwijsorganisaties als dominante focus de taakgerichte focus hebben. Daarvan zijn er 13 die daarna als dominante focus een leergerichte focus hebben en daarna een relatiegerichte focus ( $T>L>R$ ), en 4 die een relatiegerichte focus hebben en daarna een leergerichte focus ( $T>R>L$ ). Van de resterende 4 onderwijsorganisaties zien we dat de leergerichte houding dominant is en dat die gevolgd wordt door een taakgerichte focus; bij 3 daarvan is de leergerichte focus groter dan de relatiegerichte focus ( $L>T>R$ ) en bij 1 even groot ( $L>T=R$ ).



**Figuur 3:** Besturingsfilosofie van de bestuurder en het gemiddelde van zijn schoolleiders.

**We concluderen dat voor de meeste onderwijsorganisaties, in elk geval op papier, de besturingsfilosofie gaat over de coördinatie van de samenwerking (taakgerichte focus); waaraan wordt samengewerkt, wordt meestal buiten beschouwing gelaten.** Ook vonden we nergens uitspraken over hoe de effectiviteit van de coördinatie wordt gemonitord of geëvalueerd. Wel zagen we dat diverse onderwijsorganisaties zochten naar of experimenteerden met nieuwe vormen van afstemming en samenwerking (met de Raad van Toezicht, tussen bestuurder en schoolleiders, tussen schoolleiders onderling in bovenschoolse taken). Welke (probleem)analyse daaraan vooraf ging (wat zou kunnen vallen onder de leergerichte en relatiegerichte foci) en waar de nieuwe samenwerking een oplossing voor moet zijn, is ons in de meeste gevallen niet bekend.

Logischerwijs zijn we in deze analyses ook uitgegaan van koppelingen, hier opgevat als mate van overeenstemming in foci volgens de gerapporteerde besturingsfilosofie. Dat wil zeggen dat we



nagegaan zijn of het mogelijk is tot een koppelingstypologie te komen. We zijn echter geen variabele op het spoor gekomen waarmee we de onderwijsorganisaties systematisch kunnen indelen, dat wil zeggen: de focus op taak, leren of relatie is geen voorspeller voor variatie op de andere variabelen. Kort gezegd: **de gerapporteerde besturingsfilosofie blijkt geen voorspeller te zijn voor de gepercipieerde en gerapporteerde foci, houding en onderlinge communicatie van bestuurders en schoolleiders.**

Wanneer we naar de koppelingen tussen de Raad van Toezicht en de bestuurder kijken, dan zien we 13 partiële koppelingen (dat wil zeggen, de bestuurder is niet op alle punten tevreden over de focus en houding van de Raad van Toezicht), 2 ont koppelingen, 4 koppelingen en 1 aankoppeling (dat wil zeggen dat de bestuurder voor de crisis ten dele en tijdens de crisis geheel tevreden was over focus en houding van de Raad van Toezicht).

Op zich is het in vergelijkend perspectief niet vreemd dat de koppelingen hier vooral partieel zijn. Het gaat immers om een toezichthoudend gremium, dat op meer afstand staat dan dat bestuurders en schoolleiders doorgaans van elkaar afstaan, en er bovendien sprake is van een controlerende functie. Ook hier geldt dat we geen variabele op het spoor zijn gekomen aan de hand waarvan we de onderwijsorganisaties systematisch nader kunnen indelen. Dat wil zeggen: wel, geen of partiële koppeling tussen Raad van Toezicht en bestuurder lijkt niet samen te hangen met de variatie die we binnen andere relevante variabelen zien.

Ook tussen bestuurder en schoolleiders zien we variatie in (ont)koppelingen, net als tussen de besturingsfilosofie (ook versmald naar integrale verantwoordelijkheid) en mate waarin die in de praktijk wordt teruggezien, en tussen de besturingsfilosofie en de beschikbare middelen om die te verwezenlijken. Tabel 1 weerspiegelt, ter illustratie, een selectie van de onderwijsorganisaties en de variatie van koppelingen die we er vonden.

**Tabel 1:** Exemplarische koppelingen besturingsfilosofie

Casus	N scholen	Filosofie	Crisis	actor-actor		filosofie-actor					filosofie-middel	
				RVT & B	B & SL	B over B	B over SL	SL over B	SL over over	L over SL	SL	L
13	middel	T>R>L	voor	+/-	+	+	+	+	+		+	
			tijdens	+/-	+	+/-	+/-					
11	groot	L>T>R	voor	+/-	+/-	+	+	+/-	+		+	
			tijdens	+/-	+/-	+/-	+	+	+		+	
12	groot	L>T>R	voor	+	+/-	+	+	+	+	+/-	+/-	
			tijdens	+	+/-	+/-	+/-	-	-	+	+/-	+/-
17	klein	T>L>R	voor	-	+	+	+/-	+	+/-	+/-	+/-	
			tijdens	-	+	+	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
3	middel	T>L>R	voor	+/-	-	+	+	-	+/-			
			tijdens	+	+/-	+	+/-	-	+/-	+/-	-	-
2	middel	T>R>L	voor	-	-	+	+	+/-	+/-	+	-	
			tijdens	-	-	+	+	+/-	+/-	+	-	+

Concluderend stellen we dat we in de thick descriptions en onze between-case analysis geen variabele aantreffen die, zoals bij de eerder beschreven koppelingstypologie en de kubus (zie Figuur 2), de casussen evenredig doet opdelen. **We treffen vooral variatie aan.**

In de thick descriptions hebben we ook geanalyseerd of er overeenstemming is tussen actoren wat betreft de onderwijsfilosofie. In deze actor-actordyades gaat het naast inhoudelijke overeenstemming ook om de vraag of de bestuurder tevreden is over de invulling die de Raad van Toezicht aan de onderwijsopdracht geeft en of de schoolleider tevreden is over die van de bestuurder. We hebben daarbij een onderscheid gemaakt naar een smalle (cognitieve vaardigheden) en/of een brede (sociale en burgerschapsvaardigheden) visie op onderwijs. Aan leerkrachten hebben

we gevraagd of zij zich kunnen vinden in de invulling die de schoolleider aan de onderwijstaak geeft (deze data komen uit het vragenlijstonderzoek bij de schoolteams).

**Tabel 2:** Exemplarische koppelingen onderwijsfilosofie/TGO

Casus	N scholen	Filosofie	actor-actor			filosofie-actor		filosofie-gesprek			filosofie-middel	
			RVT & B	B & SL	SL & L	SL over B	L over SL	B	SL	L	B/SL	L
13	middel	H>K	+/-	+				+/-	+		-	
			+/-	+								
11	groot	K>H	+/-	+/-				+	+/-			
			+/-	+/-				+	+			
12	groot	H>K	+	+/-	+/-			+/-	+			
			+	+/-				c	+	+		
17	klein	H>K	+/-	+/-	+		+	+/-	+		+/-	
			+/-	+/-			+/-	+/-	+/-		+/-	+/-
3	middel	K>H	-	+/-	+/-	-		+	+/-			
			-	+/-			+/-	-	+	+/-		
2	middel	H>K	-	+/-	+	-		-	-			
			+/-	+/-		-		-	+/-	+		-

Daarnaast hebben we de filosofie-actordyade geanalyseerd: blijkt de focus uit de rond TGO geformuleerde onderwijsfilosofie ook uit het handelen? Tot slot hebben we koppelingen gezocht tussen filosofie en de middelen om deze in de praktijk te brengen. Als specifieke maat daarvoor hebben we gelet op de overeenstemming over het belang van het gesprek over TGO: is TGO belangrijk genoeg om het gesprek te organiseren, ontstaat dit gesprek spontaan, komt het binnenkort op de agenda of gaat dit niet gebeuren? Wordt, met andere woorden, het gesprek als middel ingezet? Tabel 2 (zie vorige pagina) geeft (net als Tabel 1 en over dezelfde casussen) een selectie van bevindingen bij de onderwijsorganisaties en de variatie die we daar gevonden hebben (in Bijlage 4 staat de hele tabel).

Op basis van de variatie in de koppelingen die we vaststellen tussen en binnen de onderwijsorganisaties, concluderen we dat het komen tot een typologie lastig is als we uitgaan van onderwijsorganisaties als objecten met kenmerken. Bij het nader analyseren van onze data over besturingsfilosofie, de mate waarin de die tot uiting komt, de invulling van integrale verantwoordelijkheid van schoolleiders, de doorwerking van sturingsrelaties in de schoolteams en de invulling van TGO, kunnen we echter wel komen tot een indeling volgens de lijn van processen, doordat we hebben kunnen kijken naar veranderingen als gevolg van de Covid-19 crisis. Zo komen we tot de volgende procestypologie:

1. Desintegratie op sturing en onderwijs: tijdens de crisis meer ont koppeling op zowel sturing als TGO (7 casussen).
2. Bestuurlijke desintegratie: tijdens de crisis meer ont koppeling op sturing maar niet op TGO (1 casus).
3. Reconfiguratie: tijdens de crisis meer ont koppeling op sturing en aankoppeling op TGO (5 casussen).
4. Re-integratie op sturing en onderwijs: tijdens de crisis aankoppeling op zowel sturing als TGO (2 casussen).
5. Bestuurlijke re-integratie: tijdens de crisis meer koppeling op sturing maar niet op TGO (2 casussen).
6. Onderwijskundige re-integratie: tijdens de crisis evenveel ont koppeling op sturing en aankoppeling op TGO (3 casussen).

7. Bestuurlijke re-integratie en onderwijskundige desintegratie: tijdens de crisis meer koppeling op sturing en minder op TGO (1 casus).

We benadrukken hier dat het door responsuitval tijdens de crisis en lichte vertekening in de data van de schoolteams gaat om tendensen. **Ook is het relevant om op te merken dat we geen variabelen hebben gevonden om deze bevindingen mee te verklaren.**

#### *Conclusie deelvraag 2*

Op basis van onze analyses komen we aan de hand van drie dimensies tot een typologie waarmee de onderwijsorganisaties getypeerd kunnen worden (Figuur 2). De toewijzing aan de typen is geen statisch gegeven. Zo blijken onderwijsorganisaties tijdens Covid-19 van hun aanvankelijke typering op te schuiven naar een ander type. De kwalitatieve analyses aan de hand van thick descriptions en de between-case analysis maakt grotere variatie tussen en binnen de onderwijsorganisatie inzichtelijk. Zo wordt duidelijk dat een analyse op dit detailniveau geen variabelen naar voren komen aan de hand waarvan het mogelijk is een typologie te ontwikkelen. We treffen vooral variatie aan.

#### *Deelvraag 3: De ontwikkeling van TGO*

Om uitsluitel te geven over de wijze waarop TGO wordt opgevat en hoe hier werk van gemaakt wordt, maken we gebruik van (1) de uitkomsten van de vergelijkende gevalstudie en de thick descriptions die we over de casussen hebben gemaakt (Bijlagen 2 en 3) en (2) het ontwikkelde padmodel en de GMB-workshops.

In de vergelijkende gevalstudie hebben we in de thick descriptions de onderwijsfilosofie achter TGO opgevat als de invulling die onderwijsorganisaties geven aan hun maatschappelijke, brede opdracht voor het onderwijs. Op basis van een inductieve analyse hebben we twee foci kunnen onderscheiden: een holistische (H) en een kindgerichte (K). In de holistische focus gaat het om onderwijs dat gericht is op het voorbereiden van het kind op een toekomstige plek in de toekomstige samenleving. In de kindgerichte focus gaat het om de ontwikkeling van het kind, zonder een (toekomstige) samenleving te benoemen.

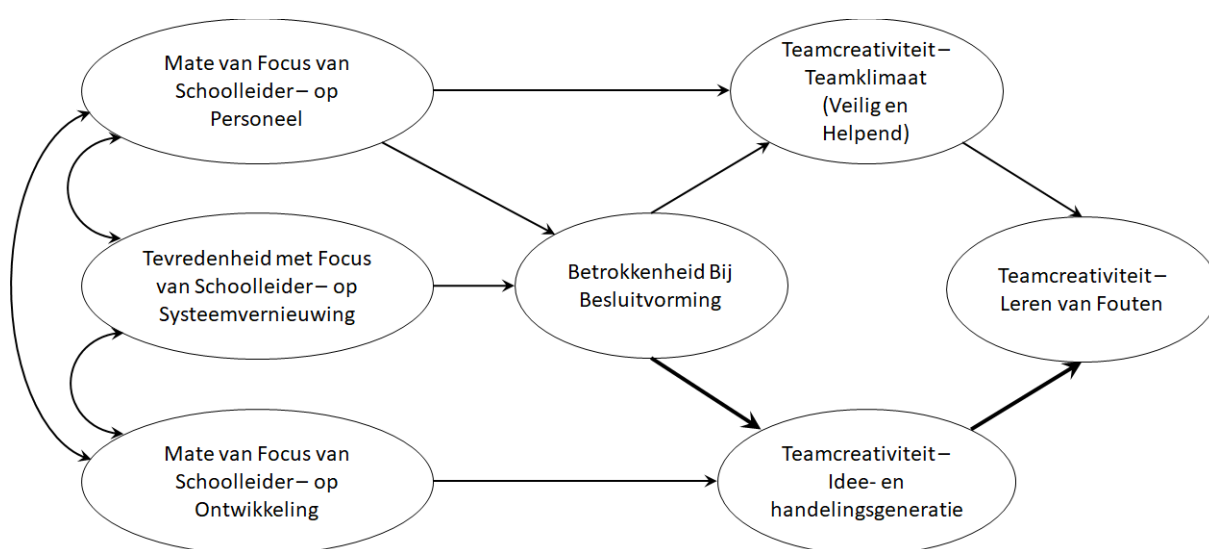
In de onderwijsorganisaties gaat het doorgaans om een combinatie van beide foci. Bij 13 organisaties blijkt de holistische focus dominant ( $H > K$ ), in 5 organisaties geldt dat voor de kindgerichte focus ( $K > H$ ) en in 3 organisaties zijn beide foci in balans ( $H = K$ ). Het is opvallend om te constateren dat de meeste respondenten de toekomst onbepaald laten en zich richten op de voorbereiding op het ongewisse door een focus op cognitieve vaardigheden (smalle focus) en/of sociale en burgerschapsvaardigheden (brede focus) en/of leren leren (meta focus).

Van de 79 respondenten gebruikte 67% de term 'TGO'. Wat opvalt, is dat TGO vooral instrumenteel ingevuld blijkt te worden: het gaat veelal om specifieke vaardigheden die met specifieke onderwijsvormen geleerd worden. Dit wordt, zo zagen we gedurende de dataverzameling, uitvergroot tijdens de crisis. Op dat moment krijgt TGO echt een praktische invulling van nieuwe manieren om het onderwijs te organiseren, hetzij in combinatie van thuis en op school, hetzij meer gepersonaliseerd en gedifferentieerd. We stellen daarmee een reductie vast van TGO tot ICT en digitalisering. In de meeste onderwijsorganisaties vinden bestuurders, schoolleiders en leerkrachten dat TGO dichterbij is gekomen, simpelweg omdat de crisis ontwikkeling op die gebieden versneld heeft. In slechts één onderwijsorganisatie zijn er ook leerkrachten die zeggen dat door de crisis een pas op de plaats of een stap terug is gezet, doordat digitalisering een oude methode afdwong of te weinig ging over onderwijs in de klas, of nog onvoldoende eigendom was van de leerkrachten zelf.

**We concluderen dat TGO vooral een vormkwestie lijkt te zijn en voor verreweg de meeste onderwijsorganisaties geen inhoudelijk doorwrochte component heeft. Anders gezegd: het gaat om het organiseren van het leren, maar niet om wat er geleerd moet worden over de toekomstige samenleving.**

We gebruiken de kwantitatieve data om tot de ontwikkeling van een padmodel te komen dat zicht geeft op de wijze waarop leerkrachten schoolleiders ervaren en de variabelen die voorspellende waarde hebben wat betreft het ontwikkelen van TGO. De data zijn verzameld in de tweede meting van het vragenlijstonderzoek ten tijde van Covid-19 (ter herinnering, we hebben bij de leerkrachten slechts één meting gedaan). De data over ondersteuning van schoolleiders zijn gebaseerd op de percepties van leerkrachten. Meer specifiek gaat het dan om ondersteuning en samenwerking. Belangrijk is dat de vragen stuk voor stuk gesteld zijn in het licht van TGO. In de opbouw van de analyses en ontwikkeling van het padmodel zijn we wederom uitgegaan van de gedachte van hiërarchische doorwerking. Met andere woorden, we verwachten dat de al dan niet door de schoolleider ervaren ondersteuning doorwerking zal hebben op het niveau van de leerkrachten. De nadere theoretische invulling in de onderwijsorganisatie vinden we in het werk van Slegers en collega's (Geijssel et al., 2009; Oude Groote Beverborg et al., 2015; Thoonen et al., 2011). Zij stellen dat het effect van schoolleiders op de leer- en ontwikkelingsactiviteiten van leerkrachten (gedeeltelijk) wordt gemedieerd door organisatie- en cultuurkenmerken.

De uitkomsten van de padanalyse (Figuur 4) laten zien wat schoolleiders doen volgens leerkrachten die hun team creativiteit toedichten. Ook hier gaat het weer om hoe iemand het gedrag van een ander percipieert en waardeert. **Op basis van onze analyse concluderen we dat een schoolleider die de vormgeving van TGO door leerkrachten wil faciliteren, er goed aan doet om zich te realiseren dat dit een indirect proces is, waar hij of zij faciliterend in kan zijn.** Het gaat dan om sociale veiligheid van het personeel, professionalisering, en aandacht en ruimte voor onderwijsinnovatie. Uit het samenspel van deze drie aspecten wordt duidelijk dat het gaat om een systeemvernieuwing (systeemaanpak) die ingebed is. Vervolgens laat het padmodel zien dat betrokkenheid bij besluitvorming relevant is. Om dit te faciliteren kan een schoolleider meer betrokkenheid van de leerkrachten bij besluitvorming organiseren. Enerzijds geeft dit hen de input en structuur om de generatie van nieuwe ideeën op gang te brengen en te houden, anderzijds geeft betrokken worden ook de boodschap van waardering van hun inbreng, wat bijdraagt aan een positief teamklimaat. Voor de leerkrachten betekent het vormgeven van TGO dat zij nieuwe ideeën en handelingen zullen genereren, dat zij die zullen evalueren en leren van fouten, en dat zij samen moeten werken aan een klimaat waarin het veilig is om onrealiseerbaar gebleken ideeën te bespreken en daar lering uit te trekken.



**Figuur 4: Padmodel**

Een tweede kwalitatieve methode betreft het bouwen van een causaal relatiediagram tijdens GMB-workshops. In deze workshops was het doel zicht te krijgen op de dynamiek die bepalend is voor het werken aan TGO. Zo hebben we op een inductieve manier zicht kunnen krijgen op de variabelen die in het organisatiegedrag van de betreffende organisatie van belang zijn om invulling te kunnen geven aan de ontwikkeling van TGO en welke wijze van sturing daarbij van belang is. De drie organisaties zijn geselecteerd om mee te doen op basis van de koppelingstypologie. We kozen voor variatie en zagen ook verschil in de rol die TGO voor de crisis speelde in de onderwijsfilosofie.

Het samen bouwen aan het model geeft zicht op de dynamiek in de organisatie en laat daarmee ook zien hoe centraal TGO staat in het denken van de aanwezigen. In niet alle diagrammen die de aanwezigen tekenden, nam TGO een positie in. Zo werd duidelijk dat in één van de organisaties professionaliseren niet direct verbonden werd met TGO. Het is lastig om op basis van een enkele workshop stevige conclusies te trekken, maar toch helpen de modellen wel om sturing beter te begrijpen, zeker wanneer we kijken vanuit het perspectief van sociale complexiteit.

Uit de analyse wordt duidelijk dat de aanwezige bestuurders in alle drie de sessies een link leggen tussen TGO en de doelen van de organisatie en de grotere ambities die zij zelf helder voor ogen hebben. Gerichtheid op de toekomst wordt door hen al snel verbonden met uitgangspunten in de organisaties en sturing. Dit valt op zeker wanneer we dit vergelijken met uitspraken van schoolleiders en leerkrachten. Zij zien deze grotere sturingscontext veel minder en spreken vanuit ervaringen met de leerlingen, of vanuit de noodzaak om zelf te blijven ontwikkelen om vorm te geven aan TGO. Het gaat dan om methoden, vorm, maar ook om gepersonaliseerd leren, leren leren en vaardigheden die de maatschappij mogelijkverwacht. **Met andere woorden: als 'het systeem aan tafel zit', worden discursieve verschillen tussen verschillende gremia binnen onderwijsorganisaties zichtbaar.** Overigens zien we een samenhang tussen de besturingsfilosofie en verwoording van de realisatie daarvan in TGO: hoe centraler de onderwijsorganisatie aangestuurd werd, des te abstracter was het taalgebruik van de leerkrachten. Uiteraard is deze bevinding, gezien het geringe aantal GMB-workshops, niet zo maar te generaliseren.

In de kwantitatieve analyses gaat het om data waarin de leerkrachten hebben gerapporteerd over eigen creativiteit en ontwikkeling in het licht van TGO. Daarbij valt op dat zij behoorlijk positief zijn over eigen creativiteit (Bijlage 5).

### *Conclusie deelvraag 3*

De vergelijkende gevalstudie toont aan dat TGO vooral instrumenteel wordt opgevat. Als belangrijkste bevinding van de GMB-workshops stellen we vast dat het werken aan TGO op meerdere manieren gelijktijdig beïnvloed wordt. Daarom zal de sturing op uiteenlopende wijze vorm hebben en moeten krijgen in onderwijsorganisaties. Dit zien we bijvoorbeeld in de mate waarin en de manier waarop leiderschap en de professionele leergemeenschap al dan geen rol spelen in het komen tot TGO. Dit zien we ook terug in ons padmodel. In feite gaat het om zicht hebben op het gegeven dat diverse dynamieken op bepaalde momenten het meest aan de orde zijn. Implicatie hiervan is dat er niet één vaste (lineaire) sturingsvorm is die, nadat de structuur eenmaal ontwikkeld is, zal resulteren in een systeem dat voortdurend op dezelfde manier zal werken en bijdragen aan TGO.

Op basis van de het padmodel concluderen we dat een schoolleider die de vormgeving van TGO door leerkrachten wil faciliteren, er goed aan doet om zich te realiseren dat dit een indirect proces is, waar hij of zij faciliterend in kan zijn. Het gaat dan om sociale veiligheid van het personeel, professionalisering, en aandacht en ruimte voor onderwijsinnovatie. Uit het samenspel van deze drie aspecten wordt duidelijk dat het gaat om een systeemvernieuwing (systeemaanpak) die ingebed is.

Een derde hoofdbevinding is dat de methode van GMB recht lijkt te doen aan de van tevoren veronderstelde complexiteit van variabelen en hun onderlinge relaties. Dat wil zeggen dat we zowel

variaties tussen onderwijsorganisaties als variatie in de onderlinge relaties tussen variabelen in beeld krijgen. Daarmee biedt deze methode een instrumentarium om de veronderstelde complexiteit inzichtelijk te maken om uiteindelijk de effectiviteit van sturing en het werken aan TGO te onderzoeken.

#### *Deelvraag 4: Doorwerking tot in de teams*

Aan de hand van de ontwikkelde koppelingstypologie is het mogelijk om na te gaan of de gevonden variatie in de sturingsrelaties ook doorwerkt op het ontwikkelen van TGO op teamniveau. In de vragenlijsten voor teamleden (leerkrachten) is in het licht van TGO gevraagd in hoeverre zij toekomen aan het ontwikkelen en reflecteren op ideeën, het elkaar ondersteuning en veiligheid bieden, en in hoeverre zij openheid voor ideeën ervaren. Onderliggende redenering is dat deze schaaltes opgevat kunnen worden als leeractiviteiten van leerkrachten ten behoeve van TGO. Tezamen beschouwen we deze activiteiten als een onderdeel van de teamcreativiteit op schoolniveau.

Om vast te kunnen stellen in hoeverre er sprake is van doorwerking, hebben we een vergelijkende opzet gehanteerd. Dat wil zeggen dat we de casussen die onderdeel zijn van een type steeds hebben vergeleken met de casussen van elk ander type door middel van t-tests. Op deze manier kunnen we een indicatie krijgen van welke constellatie van koppelingsdimensies van invloed is op teamcreativiteit. Echter, we hebben geen veldexperiment uitgevoerd en kunnen dus geen aannames doen over in hoeverre niet geobserveerde invloeden onze resultaten hebben beïnvloed. De resultaten uit deze analyse moeten dus met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. We hebben gebruikgemaakt van de data die we verzamelden in de eerste vragenlijst (voor corona, afgenomen bij bestuurders en schoolleiders).

#### *Conclusie deelvraag 4*

De vergelijkingen op basis van t-tests laten een consistent beeld zien. Type 1 (verbindend) geeft vrij consistent hogere scores dan de andere typen. De scholen binnen dit type zijn dus het meest consistent en hoog op teamcreativiteit. Binnen de andere scholen zijn de verschillen groter of de scores consistent lager. Dit ondersteunt de interpretatie dat de constellatie van (ont)koppelingen binnen Type 1 een gerichtheid op exploratie bewerkstelligt, naast betrokkenheid bij besluitvorming (zie padmodel). Binnen de andere typen is een gerichtheid op exploratie mogelijk aanwezig, maar is de doorwerking specifiek per school en niet geldend voor de gehele onderwijsorganisatie. Dus hoewel Type 1 teamcreativiteit lijkt te kunnen bevorderen, kunnen we niet uitsluiten dat er doorwerking op teamcreativiteit is binnen de andere typen.

Extra relevant is hier wel om aan te geven dat Type 0 (stabiel), dat nauw verwant is aan Type 1, doorwerking niet laat zien. De eerste verklaring daarvoor lijkt zichtbaar in de koppeling die we daar juist wel zien tussen de Raad van Toezicht en de bestuurder wat betreft de organisatorische leerfocus. Ons beeld is dat deze organisaties in mindere mate in ontwikkeling zijn en dat het leren, beeldend gezegd, al meer gestold is en daarmee in zekere zin minder levendig aanwezig. Bij dit type is er mogelijk meer overeenstemming onder de actoren over de richting waarin ontwikkelingen zich moeten voltrekken en is er dus minder belang bij, en mogelijk ruimte voor, activiteiten van actoren ter bepaling van een (nieuwe) ontwikkelingsrichting. Dit roept de vraag op in hoeverre het eigen leren ook onderzocht wordt.

Als we de beide typologieën naast elkaar leggen, dan zien we dat onderwijsorganisaties uit Type 1 (koppelingstypologie) verschillend reageren op de Covid-19 crisis (processtypologie, verschuiving in de koppelingstypologie tijdens Covi-19). Organisatiegedrag dat past bij Type 1 is daarmee geen voorspeller voor Type 1 organisatiegedrag onder nieuwe, extreme omstandigheden. Met andere woorden: de typering van een onderwijsorganisatie op het ene moment is geen garantie voor

continuering daarvan op het andere moment. **Onderwijsorganisaties zijn niet per se stabiele eenheden en onder omgevingsdruk vertonen zij variatie in hun interne sturing rond TGO als reactie daarop.**

### Conclusies

In deze studie hebben we bij bestuurders, schoolleiders en teamleden verzamelde data benut om zicht te krijgen op in hoeverre en op welke wijze de aard/kwaliteit en doorwerking van sturingsrelaties de sleutels vormen tot TGO in het primair onderwijs. De uitgevoerde analyses laten zien dat er sprake kan zijn van doorwerking, zoals die verondersteld wordt in beleidstheorie. We constateerden dit bij één van de typen uit de ontwikkelde koppelingstypologie. Die koppelingstypologie illustreert dat doorwerking niet zomaar als gegeven kan worden verondersteld en dat interne sturingsrelaties bovendien niet gedetermineerd zijn, zodat we tal van variaties aantreffen. In de inductieve kwalitatieve analyses wordt deze conclusie bevestigd en zien we dat het bijna niet te doen is om een typologie te ontwikkelen, simpelweg omdat het niet lukt om vast te stellen welke variabele van doorslaggevende betekenis is voor de uiteindelijke vormgeving en effectiviteit van de interne sturing binnen de onderwijsorganisatie.

Deze empirische bevindingen plaatsen we vervolgens nogmaals tegen de achtergrond van het streven naar legitimiteit en het vergrootglas waar de bestuurder mee te dealen heeft. De interviews laten het voortdurende streven naar geloofwaardigheid in de dagdagelijkse praktijk zien. Duidelijk is dat het verwerven van legitimiteit geen dode letter is, maar een realiteit waarbij bestuurders zich de vraag stellen: 'ben ik (nog) de juiste persoon voor deze taak?' Uit de nadere analyses wordt op basis van schaaltes over de gepercipieerde houding van leden van de Raad van Toezicht en de bestuurder duidelijk dat het ervaren van een controlerende of juist een sterke laissez-faire houding veelzeggend is over de onderlinge relatie en verstandhouding en die tussen de bestuurder en de schoolleiders. In de tweede meting, zoals we die beoogd hadden voordat Covid-19 uitbrak, waren we voornemens om hierop door te vragen om zicht te krijgen op de wijze waarop bestuurders streven naar geloofwaardigheid en hoe dit doorwerkt in hun handelen, maar hier hebben we van af gezien.<sup>8</sup> Wel zien we, door het uit onze studie naar voren komend belang van communicatie, 'geloofwaardigheid' als een sociaal concept, waarmee we de relatie kunnen leggen met onze nadruk op percepties.

De reden om deze studie uit te voeren is terug te brengen naar de wettelijke verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag en de assumpties die daarin besloten liggen over het functioneren van het onderwijsveld en de afzonderlijke onderwijsorganisaties. Door juist naar wettelijke eisen te kijken, is het mogelijk zicht te krijgen op de impact van wetgeving op de praktijk in de onderwijsorganisaties. Deze insteek vraagt erom de onderliggende assumpties te verdisconteren in de onderzoeksopzet en de dataverzameling in te richten volgens de logica van de bestuursketen. Parallel daaraan hebben we gestreefd juist vanuit een ander perspectief, namelijk van sociale complexiteit, onderzoek te doen naar hoe interne sturing op onderwijsontwikkeling in de praktijk op verschillende manieren invulling krijgt. We zien hierin een grote variatie en die wordt het beste geïllustreerd tijdens de GMB-workshops. Hierin komt pregnant naar voren dat het gezichtsveld van degene met de bestuurlijke taak een heel ander gezichtsveld is dan dat van de schoolleider en de leerkracht. Dit blijkt niet alleen uit de gebruikte taal, maar ook uit de verklaringen en redeneringen die naar voren gebracht werden, het abstractieniveau en de tijdspanne van doelen. Waar degene met de bestuurlijke taak handelingen moeiteloos onderbrengt in de overstijgende besturingsfilosofie, zien we dat leerkrachten de bredere context of overstijgende visie niet in relatie brengen tot

---

<sup>8</sup> Op basis van methodologische overwegingen wilden we deze vragen niet opnemen in de startvragenlijst en de vragen over geloofwaardigheid opnemen in de tweede vragenlijst om dan ook te kunnen vragen naar overwegingen die ten grondslag lagen aan gemaakte keuzen. De relevantie van deze vraag verschoof onder invloed van de Covid-19 crisis naar de achtergrond. Wel hebben we vragen gesteld over waarneembaar ander gedrag, zoals bemoeienis met operationele kwesties of het op de langere baan schuiven van urgente zaken.

concrete activiteiten. En andersom, waar de leerkrachten het hebben over processen en voorwaarden in hun school om tot de ontwikkeling van TGO te komen, spreekt de bestuurder in abstracte termen en algemeenheden zoals 'faciliteren'. De vraag is wat dit zegt. Wat kunnen we hieruit concluderen? En is dit een probleem?

We zien voorts dat er een neiging bestaat om vanuit de bestuurlijke positie sterk gericht te zijn op de externe legitimering. De vraag is in hoeverre de interne organisatie en werkwijze daarop aangepast moeten worden. Deze opmerking formuleren we tegen de achtergrond dat het ontwikkelen van visie en kwaliteit vraagt om een bewust gekozen rangordening en prioritering van doelen, en als dit project ons een ding geleerd heeft, dan is het wel dat doelen en de wegen om daar te komen, binnen een en dezelfde onderwijsorganisatie niet gelijk zijn. Dit is geen vrijbrief om centrale doelen te laten vallen, maar vraagt nadrukkelijk om een dialoog en kritische reflectie van buiten de onderwijsorganisatie naar binnen en van binnen de onderwijsorganisatie naar buiten. Gezien de heterogeniteit in het onderwijsveld en de disciplines die haar bestuderen en adviseren, vraagt dit niet alleen een louter 'in gesprek gaan met', maar een onderzoekende, reflexieve dialoog waarin variatie als uitgangspunt expliciete aandacht vraagt.<sup>9</sup>

### Conclusies

1. Interne sturing in onderwijsorganisaties krijgt vorm tegen de onderwijsrechtelijke achtergrond en institutionalisering van een dubbele functiescheiding tussen toezicht en bestuur (scheiding 1, controlerend-verantwoordelijk) en tussen bestuur en schoolleiding (scheiding 2, strategisch-operationeel) (hoofdstukken 2, 3, 6 en 7).
2. Bestuurders (vertegenwoordigers van het bevoegd gezag) streven, als gevolg van de wettelijke verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit en de ontwikkeling van goed onderwijs in de toekomst en de daaruit voortvloeiende verantwoording, naar (behoud van) bestuurlijke geloofwaardigheid (hoofdstuk 3).
3. Interne sturing en de daarin besloten sturingsrelaties vallen uiteen in acht typen in de koppelingstypologie wanneer we de dimensies organisationele leerfocus, openheid in communicatie en gerichtheid op de politieke omgeving hanteren (hoofdstuk 7).
4. Het type 'verbindend' uit onze koppelingstypologie (Type 1) kan de mate waarin leraren leeractiviteiten ondernemen ten behoeve van de ontwikkeling van het team als geheel bevorderen (lees: hier vinden we doorwerking van de koppelingen in sturingsrelatie tot in het schoolteam) (hoofdstuk 7).
5. Creativiteit en leren van fouten binnen de teams komen het vaakst voor in organisaties waar bestuurders en schoolleiders gekoppeld zijn wat betreft de organisationele leerfocus en openheid in communicatie en waar de koppeling met de Raad van Toezicht op deze punten minder sterk is (hoofdstukken 7 en 8).
6. De doorwerking van de sturingsrelatie tussen bestuurder en schoolleiders op aspecten van teamcreativiteit moet situationeel en doelgericht vormgegeven worden door de schoolleider. Van de schoolleiders vraagt dit handelen vanuit de specifieke schoolsituatie en een daarbij passend idee van wat zij willen bereiken (hoofdstuk 8).
7. Percepties van schoolleiders wat betreft interne sturing in de eigen onderwijsorganisatie blijken frequent te variëren, ofwel: binnen een onderwijsorganisatie zien schoolleiders dezelfde bestuurder andere dingen doen. Mede door deze variatie is het lastig om zicht te krijgen op de wijze waarop sturingsambities zich manifesteren en/of materialiseren (hoofdstuk 7).
8. Aan de hand van de *thick descriptions* van de casussen wordt inzichtelijk dat variaties in interne sturing en contingentie eerder regel dan uitzondering zijn (hoofdstuk 7). Deze constatering dwingt tot reflectie op de mogelijkheid om generieke uitspraken te doen over interne sturing en sturingsrelaties in onderwijsorganisaties.
9. De term 'Toekomstgericht Onderwijs' (TGO) wordt in de praktijk instrumenteel en als vorm ingevuld, waarbij het huidige (en tijdens de crisis een acute uitkomst van het) maatschappelijke debat doorgaans als referentiekader dient (hoofdstuk 7).
10. Wanneer 'het systeem aan tafel zit', worden discursieve verschillen binnen onderwijsorganisaties duidelijk (hoofdstuk 8).

<sup>9</sup> Zie hiervoor ook ons woordenlijstje.



## Aanbevelingen

Op basis van deze conclusies komen we ook tot enkele (praktische) aanbevelingen voor onderwijsorganisaties, beleidsmakers, wetgevers en onderzoekers.

### *Aanbevelingen voor onderwijsorganisaties*

1. Toezichthouders, bestuurders, schoolleiders en leerkrachten moeten waakzaam zijn bij het horen van generieke uitspraken over effectiviteit van sturing, besturing en leiderschap in het onderwijs. Het interpreteren van onderzoeksresultaten over interne sturing en het wegen van de betekenis voor de eigen organisatie vraagt om het kennen van de eigen lokale context en het organisatiegedrag van de eigen onderwijsorganisatie.
2. Toezichthouders, bestuurders, schoolleiders en leerkrachten zullen vaardigheden moeten ontwikkelen om te komen tot eigenstandige beredeneerde keuzen en afwegingen bij het vertalen van onderzoeksbevindingen en overnemen van externe adviezen. Ga er niet van uit dat er een *one best way to organize* is en dat gevonden lokale variatie automatisch een afwijking van een gouden standaard betekent, en besef dat wat prima blijkt te werken niet met het badwater weggegooid hoeft te worden.
3. Het benutten van beleidsruimte doet een appel op bestuurders en schoolleiders om de dialoog aan te gaan zodat de 'systeemwereld' (van de wetgeving) en 'leefwereld' (van de school en het team) op een passende en doeltreffende wijze met elkaar verbonden kunnen worden. Dit vraagt om meer dan een gedeeld referentiekader: het vraagt om een vreedzame co-existentie van meerdere referentiekaders. Ontwikkel hiertoe een broker-rol die de beide werelden verbindt, ook al staan ze in een spanningsvolle relatie. Het gaat dan om het maken van de juiste vertaalslagen tussen de referentiekaders; verbinding kan zo ontstaan als neveneffect. *We agree to disagree* als adagium sluit dit soort dialogen bij voorbaat uit.
4. Het formuleren van TGO vraagt van bestuurders, schoolleiders en leerkrachten om een eigen beredeneerde, inhoudelijke en gedragen visie. Dat vraagt ook om een inhoudelijke invulling van concrete toekomstbeelden. Omdat de 'T' van TGO de toekomst representeert en er daarmee met TGO iets op het spel staat, is het raadzaam hierbij voorgaande adviezen ter harte te nemen.

### *Aanbevelingen voor beleidsmakers*

1. Bij het ontwikkelen van beleid is het noodzakelijk rekening te houden met het gegeven dat onderwijsorganisaties van elkaar verschillen en op verschillende wijzen invulling zullen (kunnen) geven aan beleid en dat tal van processen gelijktijdig van invloed zijn op doelbereiking.
2. Dit onderzoek laat zien dat overeenkomsten in de besturingsfilosofie niet per definitie leiden tot gelijke wijze van sturen en handelen door bestuurders, schoolleiders en teams in de scholen. Maatwerk in de uitvoering vraagt om ruimte en tijd voor onderwijsorganisaties om zelf beleid te ontwikkelen.
3. Bij de ontwikkeling van beleid is het zaak het idee los te laten dat er slechts één typologie mogelijk of wenselijk is. Uiteindelijke doelbereiking zal een gevolg zijn van de configuratie.

#### *Aanbevelingen voor wetgever, Ministerie van OCW en Inspectie van het Onderwijs*

1. Het onderzoek illustreert dat aandacht voor de kwaliteit van wet- en regelgeving relevant is. Consistent taalgebruik is noodzakelijk om ruis tussen actoren over interne sturing in het onderwijs en binnen het stelsel te voorkomen. Het hanteren door de wetgever, Ministerie van OCW en Inspectie van het Onderwijs van verschillende juridische kernbegrippen bevordert niet de consistentie en ook niet de toegankelijkheid van onderwijswet- en regelgeving.
2. De wetgever dient expliciet duidelijk te maken wat onder de functie 'bestuur' en onder de functie 'schoolleiding' dient te worden verstaan en wat derhalve van hen wordt verwacht. De functie 'bestuur' omvat het besturen van de onderwijsorganisatie, het bijbehorende financieel beheer in brede zin en het algemeen kwaliteitsbeleid. De functie 'schoolleiding' omvat het onderwijskundig leiderschap en de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse gang van het onderwijs op school (inclusief de bijbehorende organisatorische en huishoudelijke aspecten daarvan).
3. Indien de wetgever aan de schoolleider eigen taken en bevoegdheden wenst toe te kennen, dient (i) de schoolleider een eigen bijbehorende externe verantwoordingsverplichting te krijgen en behoort (ii) die externe verantwoordingsverplichting niet gekoppeld te zijn aan enig vermogensrechtelijk effect of betekenis voor de continuïteit van de betrokken school en (iii) verdient de toegevoegde waarde van het belang van de onderwijsorganisatie als bestuurlijke gemeenschap te worden erkend.

#### *Aanbevelingen voor onderzoekers*

1. Om de werking en effecten van sturing te doorgronden is het noodzakelijk uit te gaan van variatie in de omgang met institutionele druk. De uitingsvormen van die druk zijn velerlei. Soms gaat het om formele structuren en handelingen en soms om psychologische druk. Deze bevinding betekent dat de uitdaging in toekomstig onderzoek naar doorwerking van interne sturing is om recht te doen aan lokale betekenisgeving en verschillen en dus uit te gaan van contingentie.
2. Om effectiviteit van onderwijsorganisaties te modelleren, is het nodig tot recursieve modellen te komen die het organisatiegedrag van de onderwijsorganisatie in beeld brengen. De in beleidstheorie veronderstelde lineaire bestuursketen moet ten minste aangevuld worden met een onderzoeksstrategie die past bij sociale complexiteit. In die zin is de opkomst van het begrip 'bestuurlijke gemeenschap' veelzeggend, doordat hiermee gehint wordt naar het sociale karakter van sturing. Daarnaast blijkt dat de verwachting van meerdere discursieve gemeenschappen binnen een onderwijsorganisatie legitiem is en in de onderzoeksstrategie een plek moet krijgen.
3. Wanneer we ons baseren op de koppelingen, dan zou de vraag gesteld kunnen worden naar de betekenis van ontkoppeling in het licht van het streven naar geloofwaardigheid. Deze vraag is in dit stadium meer een gedachtenexperiment en het helpt ons nogmaals te reflecteren op de conceptualisering van koppelingen. Immers, gaat het om een inhoudelijke overeenkomst? Een uitspraak over wenselijk gedrag? Of om de kwaliteit van de intermenselijke communicatie? Deze concepten komen uit verschillende onderzoeksvelden, maar verwijzen meer of min impliciet naar sturing als (sociale) interactie. Toekomstig onderzoek zal de conceptualisatie en operationalisatie van koppelingen verder moeten uitwerken.

4. Uitkomsten van deze studie bieden een handvat voor een kritische inhoudelijke reflectie en voor verbeterlagen in de uitvoering van multilevel analyses. Concreet gaat het dan om de operationalisatie van de besturingsfilosofie, meting op het niveau van de bestuurlijke gemeenschap en een passende operationalisatie van de mogelijk sterk (gewenste) variatie in de genomen ruimte door de schoolleider. Dit is noodzakelijk om isomorfisme niet in de hand te werken.
5. De constructie van het padmodel biedt aanknopingspunten om in vervolgonderzoek de betekenis van sturing voor de ontwikkeling van creativiteit door leerkrachten te testen.
6. Weet wanneer je mag spreken en wanneer je moet zwijgen.

Dit laatste advies aan onderzoekers is voor ons een leidraad geweest in dit project. Op basis van abstracte en kwantitatieve data is het geven van lokale adviezen onwenselijk. Omgekeerd kunnen kwalitatieve data uit de GMB-workshops, de reflectieweekboeken en de thick descriptions niet opgevat worden als algemeen geldende bevindingen. Met andere woorden, we hebben in dit project twee zienswijzen en methoden bij elkaar proberen te brengen. Onder invloed van geringe respons als gevolg van de coronacrisis werd dit bijeenbrengen en confronteren van perspectieven bemoeilijkt. Vanuit die gedachte zijn we voorzichtig met het doen van stevige uitspraken op basis van de interessante bevindingen en beelden die naar voren komen uit de analyses. In het totale onderzoeksrapport maken we ruimte voor een kritische reflectie op de methoden en dataverzameling in ons discussiehoofdstuk.