

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 Mackesy¹

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.

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

Managementsamenvatting

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 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. 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?

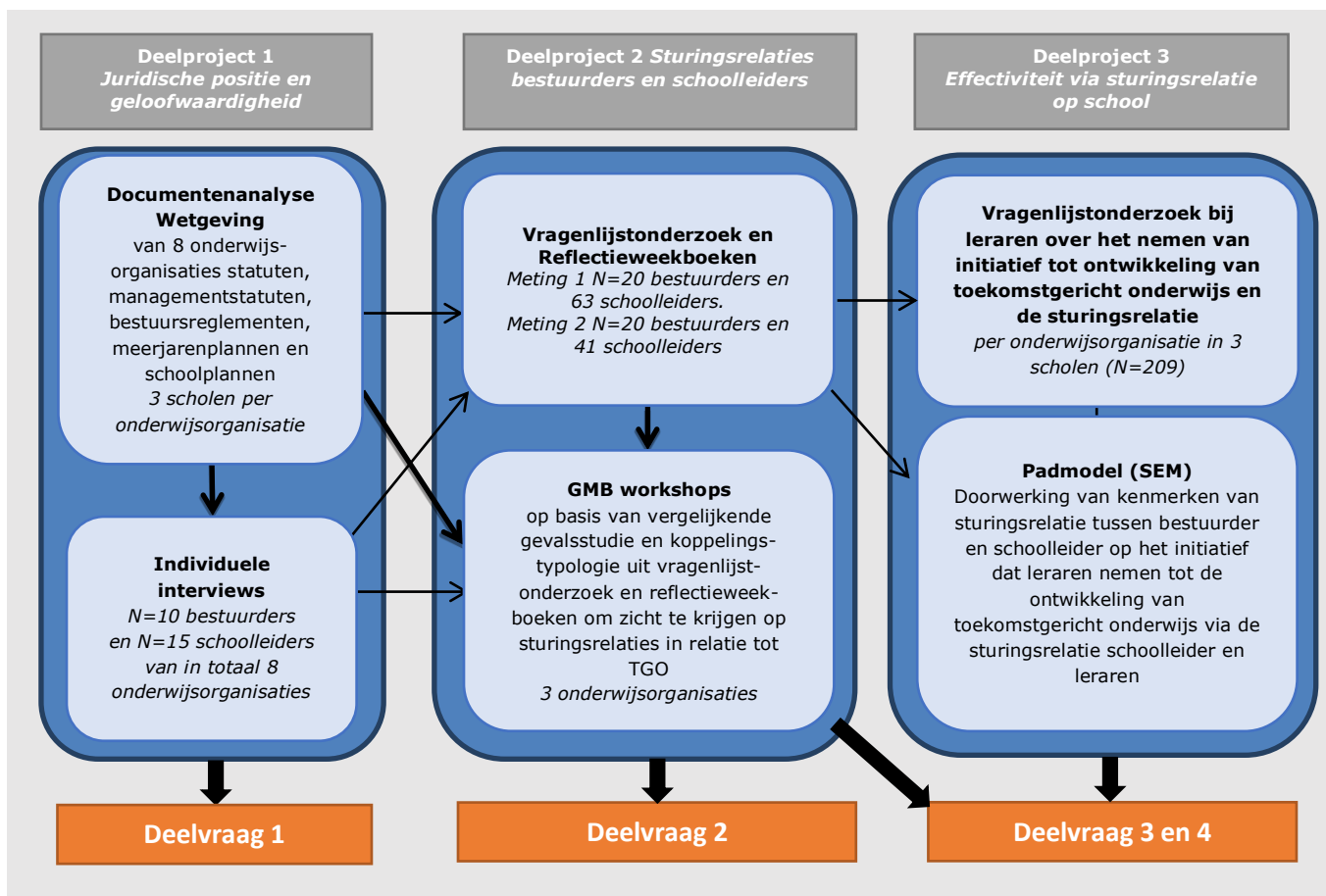
Hieraan hebben we de volgende deelvragen verbonden:

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?

In de wetenschappelijke literatuur worden de in onze vragen genoemde actoren beschreven in uiteenlopende disciplines, die niet altijd onderling naar elkaar verwijzen. Kort gezegd: geen enkele discipline beschrijft empirisch de gehele door beleidstheorie veronderstelde keten. Het betrekken van alle actoren in ons onderzoek leidt noodzakelijkerwijs tot een multidisciplinaire aanpak. Daarbij stuiten we ook op paradigmatische verschillen. Gebruikmakend van theoretische inzichten uit juridische, bestuurskundige, onderwijskundige en organisatiekundige literatuur wordt duidelijk dat we grofweg twee perspectieven 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.

Methoden en projectopbouw

In het onderzoek hebben we om recht te doen aan het multidisciplinaire karakter van onze onderzoeksvragen een scala aan kwantitatieve en kwalitatieve methoden gehanteerd: documentanalyse, interviews, vragenlijsten, reflectieweekboeken en *group model building*.



Figuur 1: Opbouw onderzoek

Conclusies

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 eerste instantie in te richten volgens de logica van de bestuursketen.

De kwantitatieve analyses laten op het eerste oog zien dat er op (nagenoeg) alle schalen variatie is tussen de onderwijsorganisaties in de mate waarin er sprake is van (ont)koppeling tussen de toezichthouder en de bestuurder en tussen de bestuurder en de schoolleiders. De meest systematische bevinding is daarmee dat onderwijsorganisaties van elkaar verschillen. 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.

Desondanks hebben we schalen kunnen selecteren aan de hand waarvan de steekproef redelijk evenredig opgedeeld kan worden. De op basis hiervan ontwikkelde koppelingstypologie laat zien dat er sprake kan zijn van doorwerking, maar dat die niet zo alom is als verondersteld wordt in beleidstheorie. We constateerden dit bij één van de acht typen uit de koppelingstypologie. De andere typen tonen aan dat doorwerking niet zomaar als gegeven voor de gehele keten kan worden verondersteld en dat interne sturingsrelaties bovendien niet gedetermineerd zijn, zodat we tal van variaties aantreffen.

Deze empirische bevindingen plaatsen we vervolgens tegen de achtergrond van het streven naar legitimiteit en het vergrootglas waar de bestuurder mee te dealen heeft. Dit beeld kwam uit de theorie naar voren en wordt bevestigd in onze interviews. Deze 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 kwantitatieve analyses komt het belang van communicatie naar voren. Dit versterkt het beeld van 'geloofwaardigheid' als sociaal concept.

Parallel aan de dataverzameling volgens de logica van de bestuursketen hebben we gestreefd juist vanuit een ander perspectief, namelijk van sociale complexiteit, te onderzoeken hoe interne sturing op onderwijsontwikkeling in de praktijk op verschillende manieren invulling krijgt. We zien ook 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 concrete activiteiten.

Onderwijsorganisaties hebben bij wet de opdracht de kwaliteit van onderwijs te waarborgen, ook in de toekomst. We hebben onderzocht hoe onderwijsorganisaties dit laatste doen door in kaart te brengen hoe ze aan Toekomstgericht Onderwijs werken. Onze analyses laten zien dat ze in het algemeen geen concrete toekomstbeelden hanteren en zich vandaaruit afvragen wat dit voor het onderwijs nu en later betekent. Op het moment dat de Covid-19 crisis uitbreekt, wordt TGO door de respondenten verengd tot digitalisering en afstandsonderwijs.

Met de gekozen insteek om zowel vanuit de bestuursketen als vanuit sociale complexiteit onderzoek te doen naar interne sturing dringt zich een vraag op. We zien enerzijds de neiging om vanuit de bestuurlijke positie sterk gericht te zijn op de externe legitimering. Maar het is de vraag in hoeverre de interne organisatie en werkwijze op de externe legitimering aangepast moeten worden. Deze opmerking formuleren we tegen de achtergrond dat het ontwikkelen van visie op en kwaliteit van onderwijs nu en in de toekomst 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.²

We hebben in dit project twee zienswijzen en methoden bij elkaar proberen te brengen. Voor alle conclusies geldt dat wij wegens Covid-19 te maken hebben gehad met dalende respons en aangepaste instrumenten. 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.

² Zie hiervoor ook ons woordenlijstje.

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).
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).

Aanbevelingen

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

Aanbevelingen voor onderwijsorganisaties

1. Toezichhouders, 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. Toezichhouders, 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.