

Aard en doorwerking van sturingsrelaties

-

Presentatie onderzoek en reflectie op beleidsvoornemens Coalitieakkoord Rutte IV
Marlies Honingh en Martijn Nolen, 20 april 2022

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

NRO, December 2021 Projectnummer 40.5.18400.022

Wie en waarom?

- **Marlies Honingh**

- Universitair Hoofddocent Bestuurskunde Radboud Universiteit in Nijmegen
- Onderwijs op het terrein van New Public Governance en onderzoekscoördinator.
- Onderzoek is gericht op onderwijsbestuur en op de relatie tussen burgers en de overheid.

- **Martijn Nolen**

- Hoofd Juridische Zaken (staffunctie)
- Onderzoek onderwijsrecht Tilburg University

- **Aanleiding?**

- Samen met onder meer Floor Basten en Arnoud Groot Beverink hebben we onderzoek gedaan naar sturingsrelaties binnen onderwijsorganisaties, het gesprek over onderwijs en de koppeling met externe sturing.
- Benoemde behoefte aan autonomie bij scholen en schoolleiders?

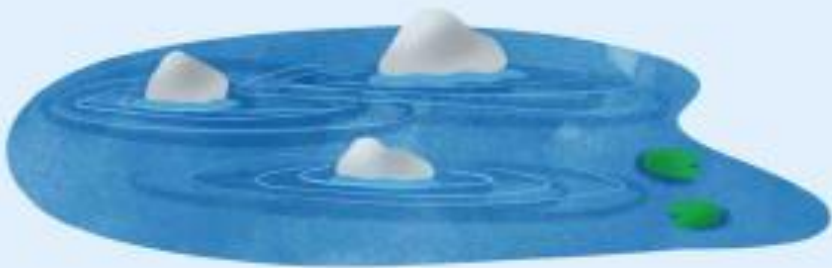


Onderzoeksvraag: Wat is, rekening houdend met de juridische kwetsbaarheid van de bestuurder, de aard van de sturingsrelatie tussen bestuurder en schoolleider in het primair onderwijs, en hoe werkt deze sturingsrelatie door op de ontwikkeling van toekomstgericht onderwijs door leraren?

Onderzoeksbevindingen Honingh et al., 2022

De praktijk is complexer

Om de sturingsrelatie tussen bestuurders en schoolleiders te begrijpen is het nodig aandacht te besteden aan de wijze waarop zij elkaar beïnvloeden. Bovendien zullen interpretaties van de werkelijkheid tussen actoren verschillen. Vanuit deze constatering vatten we sturing op als interactie.



TYPES



Openheid en Communicatie	&	&	&	&	X	X	X	X
Organisationele leerfocus	&&	X&	&&	X&	&&	X&	&&	X&
Focus op politieke omgeving	&	&	X	X	&	&	X	X

& = koppeling X = ontkoppeling Toezichthouder Bestuurder Schoolleiders

Waar ligt de om te komen tot doorwerking?

Koppelingstype 1 laat de grootste kans op doorwerking zien. In dit type is de kans het grootst op afwisseling tussen 'exploitatie' en 'exploratie'. Bij exploitatie staat de prestatieoriëntatie centraal, waardoor er vaak minder ruimte genomen wordt om te komen tot vernieuwing en ontwikkeling. Bij exploratie gaat het juist om het vergroten van die ruimte voor ontwikkeling. Om onderwijskwaliteit te kunnen blijven borgen, moet er steeds weer een balans gevonden worden tussen die twee.



Onderzoeksbevindingen Honingh et al., 2022

- Sturing in de werkelijkheid is dynamisch en dwingt de vraag te stellen:
 - Wat wil je veranderen en verbeteren in de dynamiek en hoe kan dat?
- Een aanpassing behoeft analyse van de betekenis van die aanpassing voor de dynamiek van solidariteit, gezamenlijkheid, kennisdeling, sociale verhoudingen binnen verschillende onderwijsorganisaties.

Aanbevelingen voor de praktijk

Ga er niet vanuit dat er 'one best way to organize' bestaat.

Onze onderzoeksresultaten bieden geen recept voor het verbeteren van de onderwijsorganisatie, maar nodigen uit tot het stellen van vragen over de eigen organisatie, het gedrag daarvan en de lokale context.

De onderzoeksuitkomsten zijn dus het startpunt van een gesprek: Wat leert dit ons?

Onderzoeksbevindingen Honingh et al., 2022

- Of meer juridisch/beleidsmatig

1. Focus op

- diferentiatie van onderwijsbekostiging (op schoolniveau; thematisch geormerkt; wijkgericht) en
- versterken zeggenschap van schoolleiders

kan betekenen dat juist de behoefte aan interne controle toeneemt.

2. Instrumentalisering van de zeggenschap van de schoolleider kan meebrengen dat de vrije ruimte van school en schoolleider beperkter wordt.

Kijk voor meer informatie op:

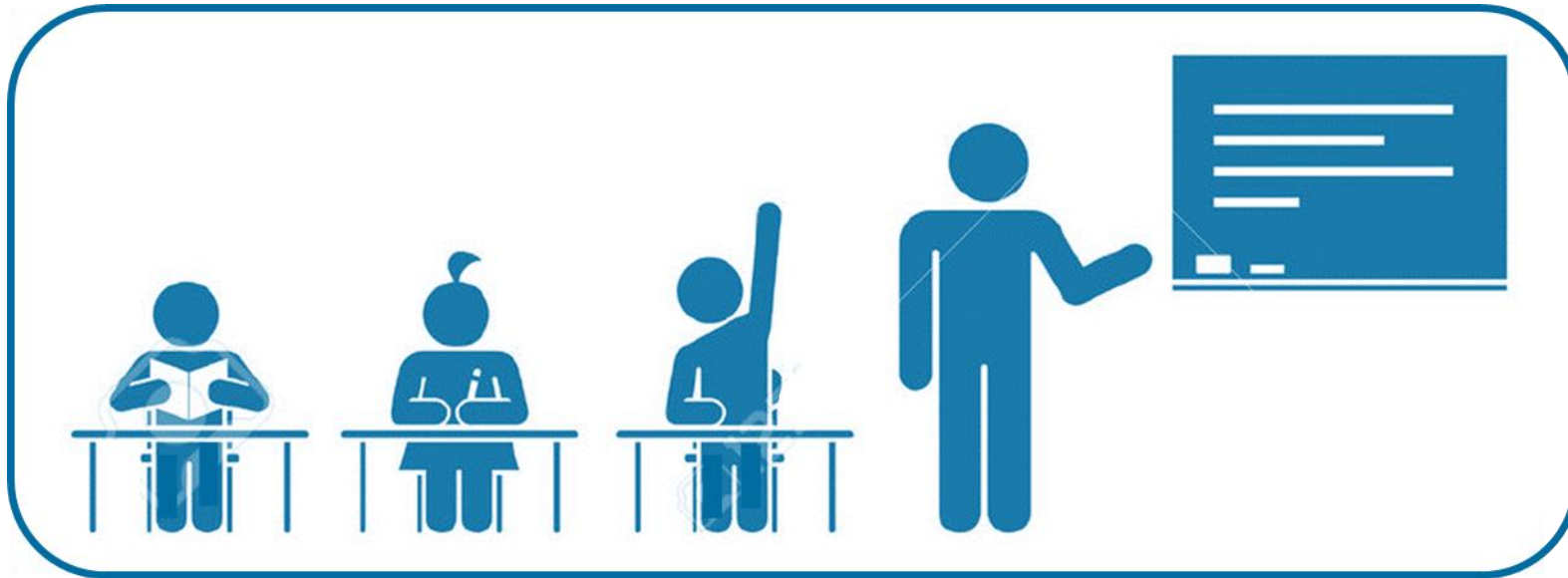
www.ru.nl/fm/sturingsrelaties

1. Onderzoeksrapport
2. Managementsamenvatting
3. Animatie over sturing in het onderwijs
4. Infographic
5. Kennisclip juridische kernbegrippen
6. Herzien modelmanagementstatuut funderend onderwijs
7. Artikelen met deelresultaten
 - M.F. Nolen, M. Honingh en F. Geijssel, De juridische positie van de schoolleider nader beschouwd, *NTOR* 2020/2, p. 15-29.
 - M.E. Honingh, M.F. Nolen en M.E. van der Sluis, Bestuurlijke geloofwaardigheid in het primair onderwijs, *Bestuurskunde* 2022/1, p. 77-94

Coalitieakkoord Rutte IV

- *We brengen scholen in positie door investeringen zoveel mogelijk rechtstreeks naar de klas te laten gaan, volgens de systematiek van de werkdrukmiddelen.*
- *Scholen gaan zich beter verantwoorden over de inzet en effectiviteit van de middelen zonder de administratieve lastendruk te verhogen.*
- *We versterken de zeggenschap van schoolleiders en leraren evenals de betrokkenheid en inspraak van ouders en leerlingen.*

Dit is de schoolleider van vroeger





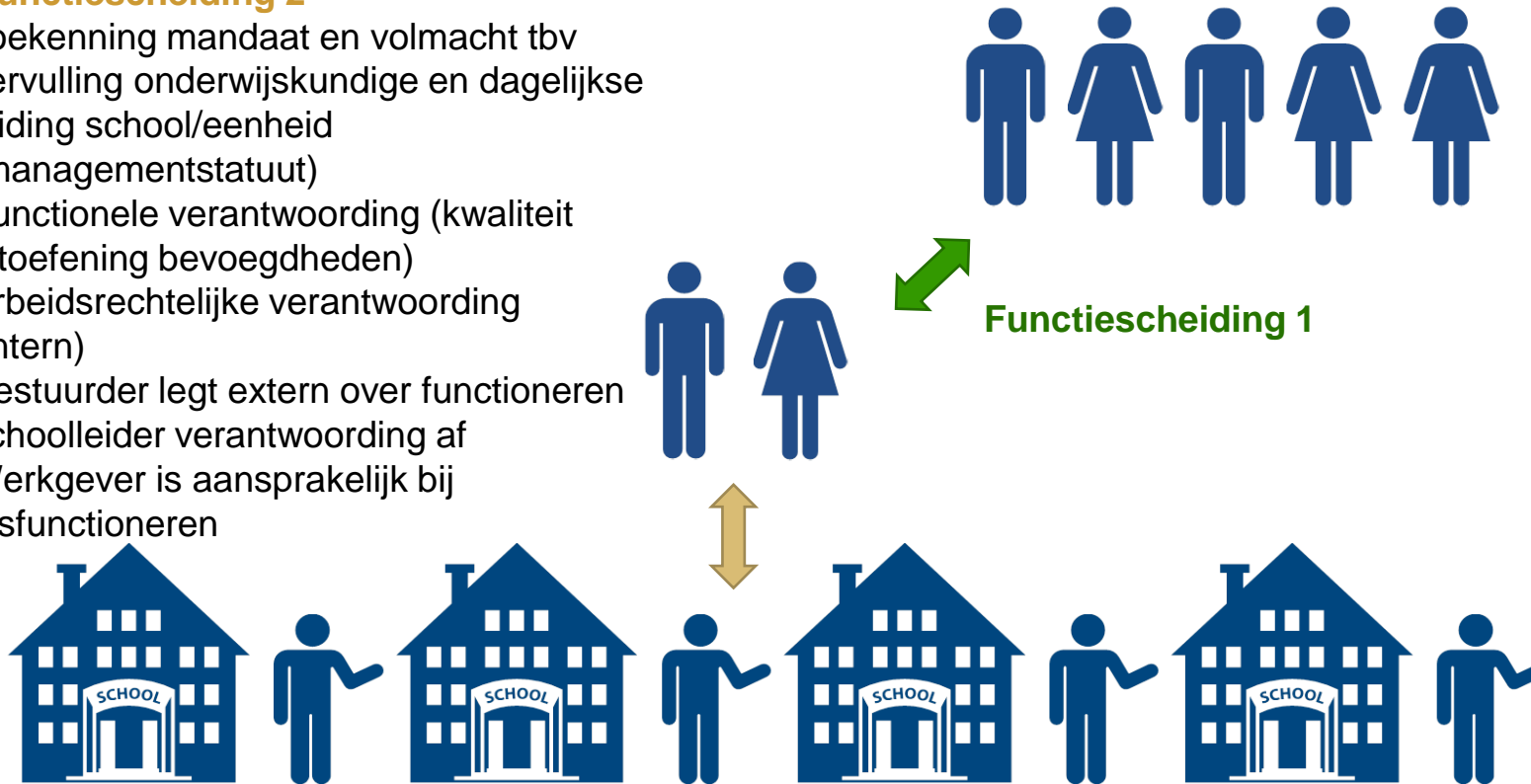
SCHOOL



Dit is de schoolleider van nu

Funcitiescheiding 2

- Toekenning mandaat en volmacht tbv vervulling onderwijskundige en dagelijkse leiding school/eenheid (managementstatuut)
- Functionele verantwoordelijkheid (kwaliteit uitoefening bevoegdheden)
- Arbeidsrechtelijke verantwoordelijkheid (intern)
- Bestuurder legt extern over functioneren schoolleider verantwoordelijkheid af
- Werkgever is aansprakelijk bij disfunctioneren



Analyse parlementaire geschiedenis

1. Belang professioneel schoolleiderschap wordt steeds gekoppeld aan autonomievergroting of behoefte aan krachtiger interne sturing op goed onderwijs.
2. Veel aandacht voor opleidingsbehoefte schoolleiders.
3. Met enige regelmaat speelt discussie op over omvang management in relatie tot omvang school en onderwijsorganisatie.
4. Weinig tot geen aandacht voor onderlinge verhouding bestuurder en schoolleider of de samenwerking tussen schoolleiders.
5. Op punten zijn er juridisch-technische vraagtekens te plaatsen bij huidige wettelijke regeling in de Wpo of motivaties van die regeling.

Analyse juridisch kader

1. De juridische positie van de schoolleider is beperkt uitgewerkt.
 - Hij is ook gewoon werknemer met een werkgever.
2. Het “schoolleiderschap ” is in alle gevallen voorwaardelijk
 - De taken en bevoegdheden zijn afgeleiden van de bevoegdheden van het bestuur van de onderwijsorganisatie (managementstatuut).
3. Interne functiescheiding functies bestuur en schoolleiding
 - De schoolleider legt verantwoording aan het bestuur van de onderwijsorganisatie.
 - Schoolleiderschap is altijd een afgeleide van het strategisch beleid van de onderwijsorganisatie.
4. Extern toezicht heeft de blik enkel gericht op het ‘bestuur’.
 - Schoolleiders leggen geen externe verantwoording af over de resultaten van de school.
 - Extern toezicht op schoolniveau en gesprek met schoolleider is gericht op verificatie

Dubbele boodschap wetgever en beleidsmakers

- De schoolleider wordt ervaren als de sleutelfiguur goed onderwijs

maar.....

- Het bestuur van de onderwijsorganisatie is verantwoordelijk

Beelden uit interviews bestuurders en schoolleiders over positie schoolleiders

- Teamgevoel bestuurders en schoolleiders is doorgaans sterk.
- Veel schoolleiders hebben een dubbele taakopdracht (school en bovenschools)
- Schoolleiders hebben inzicht in besluitvormingsprocessen en ervaren beperkt afstand tot de bestuurder
- Bestuurlijke geloofwaardigheid gaat over zaken die in elke werkgever-werknemer verhouding belangrijk zijn.
- Schoolleiders vragen van bestuurders om
 - (i) coaching/uitdaging
 - (ii) wederzijdse betrokkenheid
 - (iii) bewaken gezamenlijke afspraken

Juridische uitdagingen voor versterken positie schoolleiders

- Een school heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid
 - Een school kan dus geen eigen rechten en verplichtingen hebben.
 - Publiekrechtelijke sancties richten zich tot de onderwijsorganisatie
- De blik is gericht op de individuele school; maar de aandacht voor het geheel van de bestuurlijke gemeenschap en de onderlinge solidariteit is nihil.
- Een schoolleider heeft bij disfunctioneren een relatief sterke juridische positie als werknemer.
- Dubbele boodschap conflicteert met wens versterken zeggenschap schoolleiders.

Suggesties voor de toekomst?

- Zet in op het versterken van de professionaliteit van de sociale dynamiek; en daarmee op de kwaliteit van de interne dialoog over toekomstgericht onderwijs (betekenisgeving)
- Zet in op:
 - Opleiden en professionaliseren schoolleiders
 - Opleiden en professionaliseren bestuurders
 - Bevorderen organisatiebrede samenwerking bestuurders en schoolleiders
- Onthoud je waar mogelijk van aanpassing juridische positie
 - Als al keuze voor toekenning eigen wettelijke bevoegdheden, dan verlangt dat ook aandacht voor de eigen externe verantwoordingslijn