

Ontwerpkader 'Sturen op Onderwijskwaliteit'

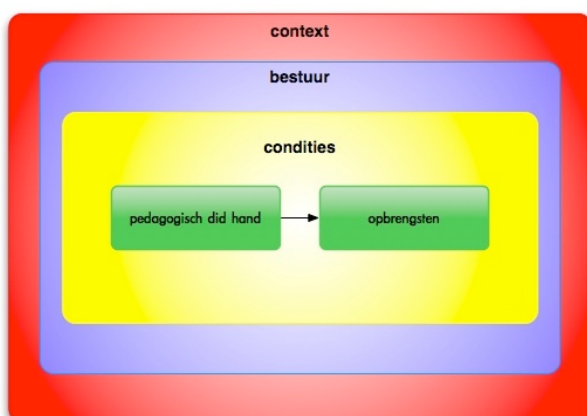
Managementsamenvatting, september 2012

Inleiding

Op 17 januari 2012 hebben het Ministerie van OCW en de PO-Raad een bestuursakkoord getekend waarin afspraken zijn gemaakt om de prestaties in het primair onderwijs over de hele linie verder te verhogen. De schoolbesturen PO, verenigd binnen de PO-Raad, willen zichzelf versterken en verbeteren door middel van verdere professionalisering op het gebied van bestuurlijk handelen. Het project 'Sturen op onderwijskwaliteit' van de PO-Raad heeft tot doel schoolbesturen te ondersteunen bij deze professionalisering. Het project moet tevens aansluiting vinden bij een aantal andere projecten van de PO-Raad waarin een verdere professionalisering van schoolbesturen centraal staat. Al deze initiatieven vloeien voort uit de wil van de besturen om de door de sector zelf ontwikkelde Code Goed Bestuur functioneel in te kunnen zetten ten dienste van goed onderwijs. In het ontwerpkader 'Sturen op Onderwijskwaliteit' schetsen we een globaal ontwerp van een inhoudelijk kader, dat richting moet geven aan de activiteiten binnen dit project. Dit ontwerp is niet definitief; het is een kader op hoofdlijnen. Verdere verfijning en concretisering van het kader zullen in de loop van het project geleidelijk tot stand komen, in samenspraak en samenwerking met de participerende besturen. Uiteindelijk zal dit leiden tot een gedetailleerd referentiekader voor sturen op onderwijskwaliteit.

Waar richt het bestuurlijk handelen zich op?

Bestuur en intern toezicht hebben volgens de opdracht in de Code Goed Bestuur PO de taak om bij 'ieder kind het maximale rendement uit zijn of haar mogelijkheden [te] halen, doordat hij of zij het best mogelijke onderwijs krijgt' (art 7). Voor de realisatie van deze opdracht is het van belang om de aangrijpingspunten voor het 'best mogelijke onderwijs' te definiëren.



We gaan hierbij uit van de gelaagde opbouw van een onderwijsorganisatie, met in het hart de pedagogische processen (zoals een goede lesorganisatie en instructie), die onder bepaalde condities in de school (denk bijvoorbeeld aan onderwijskundig leiderschap) tot zo hoog mogelijke resultaten leiden. Dit alles vindt plaats in de specifieke context van de school (met een specifieke leerlingpopulatie en bepaalde huisvesting). Het bestuur

vervult een verbindende functie tussen de school en haar context. De rol van het bestuur zal krachtiger zijn als het bestuur stuurt op inhoud vanuit een oriëntatie op het primaire proces en de opbrengsten daarvan (groene veld) en het versterken van beleidsmatige en organisatorische schoolcondities (gele veld). Bovenstaand model maakt het mogelijk om bestuurlijke vraagstukken integraal te benaderen, ervan uitgaande dat alle lagen zouden moeten corresponderen om goed onderwijs met optimale leer- en ontwikkelingsresultaten te bereiken.

Bestuurlijk leiderschap

Bij sturen op onderwijskwaliteit en optimale onderwijsresultaten is de bestuurder uit op verandering van het primaire proces langs de weg van beïnvloeding. Er zijn een drietal aspecten die voorwaardelijk lijken voor de bestuurder om te kunnen sturen op onderwijskwaliteit:

- 1. Het schoolbestuur ziet sturen op onderwijskwaliteit als een rol voor het bestuur:** De bestuurder neemt een aandeel in de interne en externe dialoog over het primaire proces en vormt een voorbeeld voor het belang dat daaraan gehecht kan worden.
- 2. Het schoolbestuur heeft zich op de onderwijsprestaties en onderwijskwaliteit in de scholen:** De bestuurder heeft inzicht in de onderwijsbehoeften van de verschillende schoolpopulaties en daarbinnen, de mate waarin scholen 'het best mogelijke onderwijs' realiseren, en de mate waarin de scholen normen hanteren voor de kwaliteit van het onderwijs en de leerresultaten. Dit vereist een open dialoog tussen bestuurder en schoolleider over kwaliteit en resultaat.
- 3. Het schoolbestuur heeft de overtuiging verschil te kunnen maken als het gaat om onderwijskwaliteit en leerprestaties in scholen:** De bestuurder heeft een sterk besef van doeltreffendheid er voor het leren van leerlingen toe te doen.

Verder blijkt dat rolvastheid van de bestuurder cruciaal is voor het bestuurlijk leiderschap. Voor alle partijen binnen de organisatie moet het duidelijk zijn welke rol het bestuur vervult. Om te kunnen sturen op onderwijskwaliteit is een *strategische rol* waarbij de bestuurder welbepaalde prioriteiten nastreeft en scholen gedurende langere tijd aan deze prioriteiten laat werken, een noodzakelijke voorwaarde. Een *faciliterende rol* kan helpen om schoolleiders te ondersteunen om sturing te geven aan de didactische praktijk. Het strategisch positioneren in betekenisvolle netwerken hoort daar ook bij. Tot slot, is er nog een rol gericht op *legitimering* en *verantwoording* naar de omgeving. Deze bestuurlijke leiderschapsrol heeft mogelijk indirect een uitwerking op de kwaliteit van het onderwijs.

Het bestuurlijk leiderschap is situationeel. Afhankelijk van de situatie waarin de school zich bevindt zijn verschillende stijlen van besturen toepasselijk. Dit varieert van een instructieve bestuursstijl voor zwakke scholen, via een bekrachtigende bestuursstijl voor scholen in verbetering tot een bestendigende bestuursstijl voor goede, sterke scholen. Deze variatie in bestuursstijlen raakt aan het subsidiariteitsbeginsel in de Code (art. 8.2) waarbij de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in beginsel zo laag mogelijk in de organisatie worden belegd. Een weloverwogen en gemotiveerde toepassing van het beginsel is een kenmerk van goed bestuurlijk leiderschap.

Een werkwijze voor sturen op onderwijskwaliteit

Om als bestuurder invloed uit te kunnen oefenen op de kwaliteit van het onderwijs in de scholen ligt een individualiserende benadering, een gerichtheid op de onderwijskwaliteit per school, voor de hand. Een werkwijze die hierin kan voorzien is het zogenoemde 'praktijkdenken'. Kenmerkend voor het praktijkdenken is, dat er wordt uitgegaan van een probleemanalyse of ambitie, van een discrepantie tussen 'wat is' en 'wat zou moeten zijn'. Het bestuurlijk handelen voltrekt zich vervolgens op cyclische wijze in wisselwerking met de school. De focus ligt hierbij op de concrete praktische onderwijskundige vormgeving in afzonderlijke scholen, met tijd voor beroepsmatige en systematische reflectie. De methode die daarbij kan worden gebruikt is de volgende:

1. probleemstelling;
2. diagnose;
3. plan;

4. ingreep;
5. evaluatie.

Voorbeelden van een probleemstelling op het niveau van het bestuurlijk handelen kunnen zijn:

- 1) de opbrengsten op de eindtoets blijven in een reeks van jaren onder de norm
- 2) de school slaagt er onvoldoende in de strategische ambities van het bestuur op het gebied van leerlingenzorg te realiseren.

Bij de formulering en de analyse van het probleem zijn praktijkparadigma's van betekenis. Voor bovengenoemde probleemstellingen kun je hierbij denken aan een model dat het mogelijk maakt opbrengstgegevens systematisch te betrekken op onderwijskundige aspecten als het leerstofaanbod, de instructiekwaliteit en het vermogen tot afstemming (eerste punt) en samenhangende kennis van de wijze waarop schoolcondities van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van onderwijs (tweede punt). Daarnaast wordt de dialoog tussen bestuurder en schoolleider gevoed door data van hoge kwaliteit, zoals trends in leeropbrengsten en kwaliteitsnormen over het niveau van de leeropbrengsten. Wanneer blijkt uit de evaluatie dat het probleem onvoldoende is opgelost of dat zich nieuwe problemen voordoen herhaalt de cyclus zich.

Praktijkdenken

1. Het denkproces is individualiserend, inductief:
 - probleemgestuurd;
 - uitgaand van praktijkparadigma's;
 - gevoed door data;
 - met oog voor de concrete situatie van de school;
 - uitmondend in strategisch, facilitair of interveniërend bestuurlijk handelen, gericht op de onderwijspraktijk
2. Het denkproces is gericht op beslissingen en verloopt cyclisch: probleem-diagnose-plan-uitvoering-evaluatie;
3. Normen zijn richtinggevend in elke fase van de cyclus (wat is goed onderwijs, wat zijn de goede condities voor goed onderwijs en wat zijn de beoogde resultaten?)
4. Ruime aandacht voor professionele reflectie, in het bijzonder in de fase van de diagnose en de beleidsvorming (het plan).

Bestuurlijk handelen aan de hand van 'praktijkdenken' kan zowel ingezet worden voor de korte strekking (de planning & control, voortgangsgesprekken, monitoren van verandertrajecten), maar ook voor het strategisch beleid. Het volgende stappenplan kan besturen helpen bij het vertalen van hun strategisch beleid in indicatoren voor goed onderwijs en leerresultaten (art. 15/15.2 van de Code)

1. Operationaliseren van strategische ambities in pedagogisch-didactische processen, schoolcondities en beoogde leeropbrengsten (probleemdefinitie)
2. Analyseren van de strategische uitgangssituatie van de scholen (diagnose)
3. Strategische scenario's gericht op opbrengstambities, gebouwd met relevante sturingsinformatie (factoren en stuurgetallen) (plan)
4. Strategische positionering van organisatie en scholen (plan)

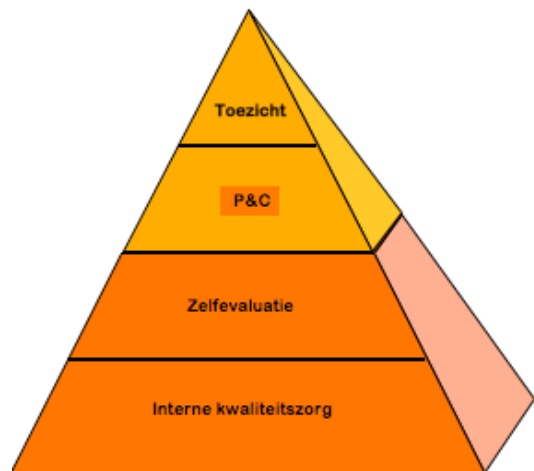
5. Strategische keuzes omwille van focus (plan)
6. Diep ingrijpend strategisch beleid, door focus, door gemeenschappelijk begrippenkader, door convergentie intern en zo mogelijk extern (ingreep)
7. Evaluatie: inductieve benadering, vervolgens aggregatie op bestuurlijk niveau, interne benchmark van scholen.

Het intern toezicht

In de Code Goed Bestuur worden principes geformuleerd voor Intern Toezicht (artikel 5, 20, 21, 22, 23 en 24 van de Code). Volgens de Code deelt de interne toezichthouder vrijwel alle verantwoordelijkheden van de bestuurder, beiden vanuit hun eigen functionaliteit. Het toezicht strekt zich uit over 'de kwaliteit van het door de organisatie geboden onderwijs' (art 21.1). Formeel heeft de toezichthouder 3 taken: de toezichttaak, de werkgeverstaak en de adviestaak. Daarnaast zijn er ook sociale en ethische aspecten aan het intern toezicht verbonden. De toezichthouders moeten en vertrouwen hebben in het bestuur en tegelijkertijd kritische vragen kunnen stellen. Als het gaat om het sturen op onderwijskwaliteit zijn er twee cruciale vragen voor het interne toezicht:

1. hoe krijgt het interne toezicht zicht op de kwaliteit van scholen en hun resultaten (informatie);
2. hoe komt het interne toezicht tot een adequate beoordeling van deze informatie (toezichtscriteria en interventie).

Vanuit het gelaagde model beschikken de toezichthouders idealiter over een toezichtkader met daarin een centrale plaats voor criteria voor (sturen op) onderwijskwaliteit. Dit toezichtkader is concreet en richtinggevend voor scholen en bestuur, bepaalt de inhoud en taal en biedt handvatten voor het gesprek tussen de onderwijsorganisatie en haar stakeholders. Het kader biedt de toezichthouder de mogelijkheid tot het stellen van goede vragen en bevordert daarmee de effectiviteit van het interne toezicht. Omdat er in de organisatie normen gelden voor goede opbrengsten zijn oordelen mogelijk. Essentieel voor een goede uitoefening van het intern toezicht aan de hand van een toezichtkader is dat de school en het bestuur zelf beschikken over betrouwbaar inzicht in de feitelijke kwaliteit van de school. Functionele kwaliteitszorg, deugdelijke (zelf)evaluatie en een praktijkgerichte P&C-cyclus die doordringt in het primaire proces en de ondersteunende beleidsmatige condities, zijn een voorwaarde.



Voor de informatievoorziening op alle niveaus in de organisatie is een open dialoog (art 9.1 en 19.1) bepalend. Een dialoog over kwaliteit en schoolrendement kenmerkt zich door empathisch vermogen vanuit een diepgaand inzicht in de complexiteit van het werk van een professional, oprechte betrokkenheid bij de leerlingen en leraren en het zorgen voor eigenaarschap bij het werken aan kwaliteit en het bepalen van ambities op school- en bestuurlijk niveau.

Activiteiten

Het project 'Sturen op kwaliteit' moet resulteren in een aantal activiteiten:

- doorontwikkeling van een praktijk voor onderlinge bestuurlijke visitatie;
- een landelijke conferentie;
- een bestuursscan;
- een ontwikkelassessment voor schoolbesturen;
- masterclasses voor besturen.

Bestuurlijke visitatie

Voor de doorontwikkeling van de bestuurlijke visitatie is een apart kader met uitgangspunten en werkwijze opgesteld.

Landelijke conferentie

Een eerste landelijke presentatie van dit ontwerpkader gaat plaatsvinden op woensdag 31 oktober tijdens de conferentie '(Be)sturend leiderschap', georganiseerd door de PO-Raad. Het is de slotconferentie van het project 'Opbrengstgericht leiderschap' en tevens de start van het project 'Sturen op onderwijskwaliteit'. Het ontwerpkader zal dan worden gepresenteerd in de vorm van een lezing door de projectleider, Hans van Dael. In drie workshops vindt vervolgens een uitwisseling plaats tussen bestuurders en de projectleiding over het ontwerpkader en onderdelen van het project:

1. De relatie tussen intern en extern toezicht: hoofdinspecteur PO Arnold Jonk reflecteert samen met een intern toezichthouder op de verhouding tussen intern en extern toezicht
2. Nut en noodzaak van bestuurlijke visitatie: een kritisch tweegesprek tussen Ruben Maes en een bestuurder die heeft deelgenomen aan een eerdere pilot bestuurlijke visitatie vanuit de PO-raad
3. Opbrengstgericht besturen, hoe doe je dat?: een interactieve sessie tussen bestuurders en de projectleider Hans van Dael over het ontwerpkader

De uitkomst van de landelijke conferentie en het commentaar van enkele referenten (experts en wetenschappers) worden benut voor de eerstvolgende versie van het ontwerpkader.

De bestuursscan en het ontwikkelassessment

In het project Goed Worden en Goed Blijven is een bestuursscan ontwikkeld om de bestuurlijke context en de activiteiten van het bestuur te analyseren op het gebied van de onderwijskwaliteit. In het kader van de ontwikkeling van het visitatiestelsel zal deze bestuursscan worden uitgebreid met een onderdeel dat vragen bevat voor het bestuur om te komen tot een probleemstelling en plan voor zelfevaluatie. Daarnaast zal de bestuursscan ook los van het visitatiestelsel aan besturen aangeboden worden. Het ontwikkelassessment is een web-based instrument dat bedoeld is voor besturen om inzicht te krijgen in hun bestuurlijke rol en het bestuurlijk handelen. Beide instrumenten zullen uiterlijk eind 2012 beschikbaar zijn.

Masterclasses

Bij de vormgeving van masterclasses denken wij aan de herkomst van dat fenomeen, namelijk de uitvoeringspraktijk van klassieke muziek. Daar is de masterclass bestemd voor talentvolle, ambitieuze musici die een openbare les volgen bij een coryfee. Als dat goed gebeurt, levert dat een fascinerende manifestatie op voor het publiek, dat veel leert over de compositie die centraal staat en over de uitvoeringspraktijk. Het publiek ervaart hoe de leerling door toedoen van de meester stappen neemt bij de verdere volmaking van zijn kunst.

Naar analogie van die praktijk zouden we intensieve en boeiende reflectie kunnen laten plaatsvinden voor een publiek van bestuurders, onder aanvoering van een expert (de Master). Die moet het vermogen hebben, om bij een of enkele krachtige bestuurders door te vragen, te confronteren en te bespiegelen vanuit verschillende voor een bestuurder betekenisvolle perspectieven. Zo'n werkvorm kan sterke feedback opleveren ten nutte van de dagelijkse bestuurspraktijk en bovendien leiden tot een verdere ontwikkeling van het ontwerpkader 'Sturen op kwaliteit'. De eerste Masterclass zal nog in 2012 plaatsvinden.