

PRESTATIEMETING IN HET ONDERWIJS

Scriptie Petra Blijleven (P.M. Blijleven)

Studentnummer: s1075667

Universiteit Leiden, master Management van de Publieke Sector

Begeleider: Mr. Dr. G.S.A. Dijkstra

Tweede lezer: Prof. dr. F.M. van der Meer

Inhoud

1. Voorwoord.....	4
2. Samenvatting.....	5
3. Inleiding.....	7
3.1. Doel- en Vraagstelling	8
3.2. Leeswijzer	8
4. Theoretisch kader	10
4.1. Inleiding.....	10
4.2. New public management en prestaties	10
4.3. Prestatiemeting.....	13
4.4. Naar een conceptueel model en hypothesen.....	18
4.5. Methoden en opzet onderzoek	18
4.5.1. Onderzoeksmethodiek	18
4.5.2. Methoden van onderzoek en analyse.....	19
4.5.3. Dataverzameling, betrouwbaarheid en validiteit.....	20
4.5.4. Relevantie	21
5. NPM en prestatiemeting binnen het Nederlands voortgezet onderwijs	22
5.1. NPM	22
5.2. Prestatiemeting in het onderwijs.....	26
5.3. Effecten van prestatiemetingen binnen het onderwijs	27
5.4. Ontwikkelingen van prestatiemetingen in het onderwijs	29
6. Casus en analyse	33
6.1. Cases.....	33
6.1.1. Beleid en ontwikkelingen prestatie management Develstein	33
6.1.2. Personeelsbeleid	35
6.1.3. Beleid en ontwikkelingen prestatie management Teylingen	37
6.1.4. Personeelsbeleid	38
6.2. Analyse	39
6.2.1. Develstein.....	39
6.2.2. Teylingen.....	41
6.3. Verklaarbaar vanuit NPM?	42

6.3.1. Verklaring uitbreiding systemen Develstein	44
6.3.2. Verklaring uitbreiding systemen Teylingen	44
6.3.3. Verklaring afname effectiviteit prestatiesystemen	45
6.3.4. Impact van organisatiestructuur op prestatie management	45
6.3.5. Verklaring afname effectiviteit Develstein	46
6.3.6. Verklaring afname effectiviteit Teylingen	47
6.4. Bevestiging of verwerping hypothese	47
7. Conclusie.....	50
8. Aanbevelingen.....	56
Bijlage 1: Integraal personeelsbeleid Develstein	56
Bijlage 2: Jaarbeleidsplan Teylingen (2014-2015)	62
Bijlage 3: Inhoud en eisen beoordelingscyclus Teylingen	65

1. Voorwoord

Deze scriptie is geschreven ter afsluiting van de Master Publiek Management Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden. De keuze voor het onderwerp van deze scriptie komt voort uit het feit dat ik zelf werkzaam ben in het middelbaar onderwijs als decaan, docent maatschappijleer en coördinator havo 4. In combinatie met mijn bestuurskundige achtergrond leek het mij interessant om een fenomeen te onderzoeken wat zich voordoet in het onderwijs; de prestatiemeting. Ik wilde graag onderzoeken welke ontwikkelingen prestatiemetingen doorgemaakt hebben de afgelopen jaren.

Mijn scriptieproces heeft lang geduurd en was niet altijd gemakkelijk. Ik wil graag van de gelegenheid gebruik maken om een aantal mensen te bedanken die vooral heel veel geduld gehad hebben en mij altijd gesteund hebben gedurende deze tijd. Allereerst mijn man en moeder voor het altijd in mij blijven geloven en steunen.

Vervolgens wil ik mijn scriptiebegeleider Gerrit Dijkstra heel erg bedanken voor het geduld en altijd weer tijd maken voor mij. Er zat vaak veel tijd tussen en toch bleef hij mij van feedback voorzien.

Mijn speciale dank gaat uit naar mijn beste vriendin, Anne Hakvoort, zij heeft mij enorm geholpen met de structuur van mijn scriptie. Zij heeft me geholpen met herschrijven en mede dankzij haar zag ik het proces weer met vertrouwen tegemoet.

Als laatste wil ik de mensen van het Develstein, in het bijzonder Jan Jongeneel, en het Teylingen, bedanken die meegewerkt hebben aan de dataverzameling voor de cases.

Bussum, maart 2018

2. Samenvatting

Doel: Het doel van deze scriptie is om meer inzicht te krijgen in de ontwikkelingen van prestatie management. Aan de hand van een casestudy van twee scholen met een afwijkende bestuurlijke invulling, wordt onderzocht welke ontwikkelingen deze scholen op het gebied van prestatie management realiseren. Hoewel de onderzochte scholen op elkaar lijken wat betreft onderwijs, leerlingaantal en personeelsbestand, is de wijze waarop de scholen worden bestuurd anders. Een zelfstandig opererende school met een onafhankelijk bestuur en een kleine afstand tot het personeel wordt onderscheiden van een school die zich in een stichting met meerdere scholen bevindt en wordt bestuurd vanuit een dagelijks bestuur dat verantwoording aflegt aan een overkoepelend stichtingsbestuur als gevolg waarvan een grotere afstand tot de werkvloer geldt. In de casestudy zal worden stilgestaan bij de volgende kernvragen:

- Welke ontwikkelingen maken deze scholen op het gebied van prestatie management?
- Is de afstand tussen het bestuur en de werkvloer van invloed op deze ontwikkelingen?

Hypothese: **In de loop der jaren zullen systemen van prestatie management steeds uitgebreider en minder effectief worden als gevolg van de wet van Mushrooming en de wet van de afnemende effectiviteit als geformuleerd door De Bruijn**

Met deze scriptie wordt beoogd om te concluderen of deze hypothese bevestigd of verworpen moet worden.

Onderzoekopzet: Vanuit het *New Public Management* (hierna "NPM") is prestatie management en prestatie metingen ook in de publieke sector, waartoe ook het onderwijs behoort, geïntroduceerd. Na een literatuurstudie over NPM en prestatie management is een casestudy opgezet aan de hand van semigestructureerde interviews met verschillende managers en een enkel personeelslid binnen voornoemde scholen.

Bevindingen: Op beide scholen doen zich twee wetmatigheden voor. Deze wetmatigheden zijn volgens de theorie van Hans de Bruijn geformuleerd. Dit betreft enerzijds de 'wet van mushrooming' en anderzijds de 'wet van de afnemende effectiviteit'. De 'wet van mushrooming' houdt in dat prestatiesystemen steeds verder uitbreiden en de 'wet van de afnemende effectiviteit' betreft het feit dat wanneer prestatie meting een hoge impact heeft de effectiviteit afneemt omdat er sterke prikkels voor pervers gedrag ontstaan; betrokkenen kunnen zich 'ernaar' gedragen. De volgende

factoren zijn volgens de Bruijn van invloed op de negatieve effecten van prestatiemetingen:

- De mate waarin afgerekend wordt op prestaties; en
- De afstand bestuurder tot het primaire proces.

Beperkingen onderzoek: Er ligt slechts een kleine casestudy met weinig empirisch materiaal ten grondslag aan deze scriptie. De oorzaak hiervan is dat weinig mensen bereid bleken te willen meewerken. Dat is een tekortkoming aan dit onderzoek.

Toegevoegde waarde: Deze casestudy laat zien wat er op het gebied van prestatie management binnen het voortgezet onderwijs in de loop der jaren veranderd is. Na invoering van vormen van prestatie management (dat vanuit het NPM geïntroduceerd is) doen zich twee wetmatigheden voor op beide scholen. Ook laat het zien dat zich verschillen voordoen op basis van de twee wetmatigheden (*mushrooming* en *afnemende effectiviteit*). Het verschil zit hem in de afstand bestuurder/professional tot het primaire proces en de mate waarin de professional wordt afgerekend.

3. Inleiding

“Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering.” Zo luidt het eerste lid van artikel 23 van de Grondwet. Het realiseren van een samenhangend en goed functionerend onderwijsstelsel en -bestel is één van de belangrijkste taken van de overheid. Als kenniseconomie is goed onderwijs voor de Nederlandse Staat immers een *must*. Goed onderwijs vereist een adequaat onderwijsbestel.

De bestuurlijke verhoudingen zijn veranderd sinds de inwerkingtreding van artikel 23 Grondwet. Voor het volbrengen van de belangrijke overheidstaak is de overheid in belangrijke mate afhankelijk geworden van het gedrag van lokale besturen van scholen en instellingen.¹

Deze veranderende bestuurlijke en maatschappelijke omgeving is het gevolg van grote bezuinigingen die de Nederlandse overheid in de laatste jaren heeft doorgevoerd. Het behouden van de verzorgingsstaat bleek vanuit organisatorisch en financieel perspectief niet meer haalbaar.² De bezuinigingen in het onderwijs hebben ertoe geleid dat er meer verantwoordelijkheid is komen te liggen op lager niveau en dat de overheid zich meer en meer heeft teruggetrokken. Daartegenover staat dat de ruimte voor maatschappelijke initiatieven is toegenomen.

De laatste jaren is de onderwijs sector niet alleen onderworpen aan bezuinigingen en gepaard gaande bestuurlijke veranderingen. Ook is juist deze sector onderhevig aan veranderingen als gevolg van verschillende kabinetten en hervormingen die daarmee gepaard gaan. Veel veranderingen komen voort uit de zogenoemde NPM beweging die in de jaren '80 zijn intrede deed binnen de overheid. Deze beweging wordt gekenmerkt door drie pijlers: i) bezuinigingen, ii) meer efficiëntie, en iii) verbeterde kwaliteit.

Onder invloed van de NPM beweging zijn er bij veel overheidsinstellingen onder meer prestatiemetingen ingevoerd. Er zijn verschillende vormen van prestatiemetingen. Binnen het onderwijs kunnen bijvoorbeeld scholen onderling worden vergeleken op basis van hun resultaten. Ook kunnen prestatiemetingen binnen de school zelf worden gedaan. Onderwerp van dergelijke prestatiemetingen kan het personeel zijn, maar bijvoorbeeld ook de aangeboden vakken en/of de verschillende niveaus kunnen onderling worden vergeleken door middel van een benchmarkonderzoek of een enquête.

¹ R. Bronneman-Helmers, 'Overheid en onderwijsbestel Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)', 2011, SCP Den Haag.

² R. Bronneman-Helmers, 'Overheid en onderwijsbestel Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)', 2011, SCP Den Haag.

Prestatiemetingen zijn belangrijk geworden voor het onderwijs omdat de overheid en de maatschappij steeds meer belang hechten aan de kwaliteit van het onderwijs. Een kwalitatief hoogstaand onderwijsstelsel is in het belang van alle betrokkenen en derhalve dragen prestatiemetingen bij aan kwaliteitsverbeteringen binnen het onderwijs ten behoeve van de overheid en de individuele school, leerling en diens ouders.

Aan de ene kant wil de overheid ervoor zorgen dat scholen meer autonomie krijgen en aan de andere kant zijn prestatiemetingen heel belangrijk voor de overheid om op die manier de kwaliteit van scholen te kunnen vergelijken, te waarborgen en in de gaten te houden. Daardoor zijn prestatiemetingen ook voor scholen zelf belangrijk geworden. Scholen hebben inmiddels op grote schaal verschillende soorten metingen doorgevoerd.

3.1. Doel- en Vraagstelling

Het doel van deze scriptie is meer inzicht te krijgen in de voortschrijdende mate van effectiviteit van prestatie management op scholen. In deze scriptie staat daarom de volgende vraag centraal:

Hoe heeft het beleid op het gebied van prestatie management zich binnen het onderwijs ontwikkeld en zijn 'de wet van mushrooming' en anderzijds de 'wet van de afnemende effectiviteit' als onderscheiden door De Bruijn hierbij waar te nemen?

De wetenschappelijk en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is gelegen in het belang dat het onderwijs in het openbaar bestuur en samenleving inneemt. De zorgen over de effecten van prestatie management op een goede werking van scholen en het onderwijzend personeel om hun professionele rol als medevormgever van het onderwijs voldoende ruimte te geven, maakt dit onderzoek maatschappelijk relevant. Vanuit wetenschappelijk perspectief is het onderzoek naar voortschrijdende en veranderende effecten van prestatie management ook theoretisch gezien van groot belang.

3.2. Leeswijzer

Deze scriptie is als volgt opgebouwd. In het volgende hoofdstuk wordt het theoretisch kader uiteengezet op grond waarvan een hypothese wordt geformuleerd. Vervolgens wordt in dat hoofdstuk de onderzoeksmethodiek uiteengezet. Vervolgens worden op basis van beleidsstukken en beschikbare eerdere studies relevante ontwikkelingen beschreven op het gebied van prestatiemetingen binnen het voortgezet onderwijs in Nederland in de hoofdstukken 3. In hoofdstuk 4 wordt een casestudy van twee scholen gepresenteerd (het Develstein college en het Teylingen college). En vervolgens wordt aan de hand van het conceptueel model een analyse gegeven en de hypothese op de houdbaarheid onderzocht. Deze scriptie wordt afgesloten met een concluderende

beantwoording van de onderzoeksvraag in hoofdstuk 7 en wat aanbevelingen in hoofdstuk 8.

4. Theoretisch kader

4.1. Inleiding

De ontwikkelingen rondom prestatiemetingen binnen het voortgezet onderwijs de afgelopen jaren vormen het hoofddoel van het onderzoek dat ten grondslag ligt aan deze scriptie. Alvorens tot een analyse te komen in hoeverre dergelijke ontwikkelingen te verklaren zijn vanuit de invloed van het NPM, wordt eerst uiteengezet wat er bedoeld wordt met NPM. Vervolgens wordt op prestatie management in gegaan, waarbij gebruik wordt gemaakt van de benadering van de Bruijn De Bruijn beschrijft enkele wetmatigheden die zich kunnen voordoen indien prestatiemetingen binnen de publieke sector een plek krijgen. Ook binnen het onderwijs kunnen deze wetmatigheden optreden. Op basis van deze bespreking wordt vervolgens een conceptueel model met een daaruit afgeleide hypothese geformuleerd. Tot slot wordt een methodische opzet en aanpak uiteengezet.

4.2. New public management en prestaties

NPM vindt zijn oorsprong in de jaren '80. NPM duidt op de hervormingen gericht op meer efficiency en marktdenken binnen de westerse overheden. NPM kent talrijke benaderingen en per land verschilt ook de invulling ervan. In het algemeen kan worden gesteld dat methoden uit de private sector overgenomen worden door de (semi)-publieke sector.³

Doelmatigheid, efficiëntie, verantwoording, effectiviteit en meten van kwaliteit zijn de belangrijkste 'ingrediënten' van de hervormingen binnen NPM. '*Metten is weten*' werd het adagium. De reden dat het NPM in zoveel landen geïntroduceerd werd, is dat uitgaven en regelgeving niet meer te handhaven waren. Het op grote schaal decentraliseren en privatiseren moest ervoor zorgen dat de overheid een efficiënte, effectieve en professionele overheid zou worden.⁴ Kenmerkend voor NPM is gerichtheid op output, het werken met expliciete prestatie maatstaven en het maken van afspraken hierover, het bevorderen van beheersmatige vrijheid van managers om output te realiseren en het initiëren van terugkoppeling van onderop naar boven over het bereiken van prestaties en effecten.⁵

Het NPM denken vindt zijn inspiratie in het bedrijfsleven. Deze private sector werd een voorbeeld voor hoe de overheid bedrijfsmatiger zou moeten gaan werken. De kritiek op

³ Hood 1991

⁴ Frederickson and Smith 2003, p.114

⁵ Korsten, A. (2011) NPM p 5-6

NPM was al snel dat een publieke dienst of instelling geen winst mag maken en andere doelen en belangen nastreeft dan het bedrijfsleven. Om die reden werd de vergelijking met de private sector later als de valkuil van het NPM gezien. Ook was een punt van kritiek op NPM binnen de publieke sector is of de verhoogde focus op resultaat de kwaliteit van de dienstverlening in de publieke sector daadwerkelijk ten goede zou komen. Meer controle brengt automatisch meer administratieve druk met zich. Het zou ook perverse effecten in de hand kunnen werken als de druk om te presteren toeneemt.⁶

Er zijn verschillende werken verschenen van diverse auteurs die het NPM beschrijven. De benaderingen van Osborne & Gaebler, Christopher Hood worden hieronder samengevat om duidelijkheid te geven over de verschillende invalshoeken. Vervolgens wordt kort stilgestaan bij de vraag in hoeverre prestatiemetingen in het voortgezet onderwijs te herleiden zijn uit de benaderingen van voornoemde auteurs. Ook heeft Hans de Bruijn onder andere gekeken naar prestatiemetingen en welke ontwikkelingen/ervaringen zijn opgedaan vanuit het NPM. In hoofdstuk 3 van deze scriptie zal nader ingegaan worden op het werk van De Bruijn.

Osborne & Gaebler hebben in hun boek *'Reinventing government'* de volgende tien regels ontwikkeld om de publieke sector te verbeteren vanuit de NPM gedachte.

1. Sturen in plaats van roeien. De overheid moet aangeven welke programma's of activiteiten gewenst zijn, maar het is niet altijd nodig dat een overheid die ook zelf uitvoert. De uitvoering kan aan anderen worden overgelaten.
2. Stimuleer betrokkenheid bij de burgers in plaats van dienstverlening aan burgers. Zorg voor actieve participatie van burgers bij de vormgeving van overheidsbeleid.
3. Tracht concurrentie bij dienstverlening door een overheid te stimuleren. Ga op weg naar een competitieve overheid.
4. De overheid moet duidelijk maken wat ze wil bereiken en hoe. Daarbij moet niet direct naar regelgeving gegrepen worden. Een overheid moet een missie formuleren. Daarmee straalt ze een visie uit. Die moet ze uitdragen.
5. Een resultaatgerichte overheid is nodig: stuur op effecten en niet op middelen.
6. Een overheid moet een klantgerichte overheid zijn: niet wat een overheid wil moet centraal staan maar wat burgers/ klanten wensen.

⁶ RMO, tegenkracht organiseren

7. Stimuleer ondernemerschap bij de overheid. Dan worden ook opbrengsten gegenereerd in naast het maken van kosten.
8. Een anticiperende overheid is gewenst. Probeer problemen te voorkomen in plaats van correctief op te treden.
9. Bevorder decentralisatie: stel de hiërarchie niet centraal maar stimuleer participatie en teamwork.⁷
10. Een marktgeoriënteerde overheid: de markt kan een stimulans zijn voor veranderingen.⁸

Vanuit deze benadering van Osborne & Gaebler sluit het uitgangspunt van het stimuleren van concurrentie en een competitieve overheid het meeste aan bij de gedachte achter prestatiemetingen die in het voortgezet onderwijs heden ten dage worden toegepast. Tevens sluit de eerste gedachte (sturen in plaats van roeien) daar goed bij aan. De overheid zet de kaders uit en de scholen kunnen zelf invulling geven aan het beleid rondom prestatiemetingen. Daarbij is het echter wel van belang dat de scholen het beleid daadwerkelijk uitvoeren; niets doen is geen optie (meer).

Christopher Hood stelt – kort samengevat – dat NPM bestaat uit een aantal doctrines dat voorschrijft hoe de publieke sector moet worden georganiseerd en bestuurd. Deze doctrines sluiten sterk aan op de hierboven beschreven uitgangspunten van Osborne & Gaebler uit *'Reinventing government'*. De moderne overheid zou volgens Hood de kenmerken van NPM omarmen. NPM wordt gekenmerkt door de volgende pleidooien (aldus Hood).

1. Erkenning van het primaat van de politiek en een dienende rol voor het ambtelijk apparaat;
2. Accent op zorgvuldigheid bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid: wordt aan de regels voldaan?;
3. Benadrukking van inputcontrol;
4. Divisionalisatie van de ambtelijke organisatie;
5. Een competitieve houding van de overheidsorganisatie, met inbegrip van het afsluiten van interne contracten;
6. Managementpraktijken uit de private sector;

⁷ Osborne & Gaebler 1992

⁸ Overheidsmanagement A. Korsten, (2011) uit *Reinventing government* (Osborne & Gaebler, 1992)

7. Een geprofileerd overheidsmanagement, in de Engelse taal treffend aangeduid met “visible hands-on management”;
8. Budgetdiscipline;
9. Standaardisatie van prestaties; en
10. Productgerichtheid.⁹

Hood noemt standaardisatie van prestaties. Ook hanteert Hood als uitgangspunt, in lijn met Osborne & Gaebler, de competitieve houding die aangenomen zou moeten worden. Prestatiemetingen die thans in het voortgezet onderwijs worden gebruikt zijn, met het oog op deze uitgangspunten, eveneens te herleiden uit de NPM gedachte zoals deze door Hood werd omschreven.

Er zijn derhalve diverse omschrijvingen van NPM. Om te kunnen analyseren welke invloed NPM heeft gehad op de ontwikkelingen in prestatiemetingen in het voortgezet onderwijs de laatste jaren, is het wenselijke een eenduidige definitie van NPM als uitgangspunt te nemen. In deze scriptie wordt de definitie van NPM gehanteerd die door Korsten is geformuleerd in zijn publicatie over Overheidsmanagement:¹⁰

‘Het geheel van analyses, ideeën en aanbevolen werkwijzen van bestuurskundigen en andere wetenschappers over vernieuwing van de overheid in termen van een meer (zakelijk en) bedrijfsmatig werken, in casu met meer oog voor onder meer resultaatgericht, prestatiemeting, decentrale verantwoordelijkheden (contractmanagement) en een alternatieve inrichting door op afstand plaatsing van overheidsorganisaties, privatisering, en bevordering van concurrentie en marktwerking.’¹¹

4.3. Prestatiemeting

Nu de NPM context is besproken kan prestatiemeting aan de orde worden gesteld. Er zijn diverse – en uiteenlopende – theorieën over de wijze waarop prestaties gemeten kunnen worden binnen overheidsorganisaties. De Bruijn stelt dat prestatiemeting op geen enkele wijze recht doet aan de aard van de activiteiten van publieke organisaties. Daarentegen erkent De Bruijn ook dat publieke organisaties verantwoording moeten afleggen omdat zij beschikken over publieke middelen. Een prestatiemeting vervult diverse functies. De Bruijn onderscheidt de volgende functies:

⁹ Marketing voor overheidsbeleid; New public management, Korsten, A, 2011

¹⁰ Marketing voor overheidsbeleid; New public management, Korsten, A, 2011

¹¹ Marketing voor overheidsbeleid; New public management, Korsten, A, 2011

- *Transparantie*: voor zowel de interne als externe zichtbaarheid van een organisatie is transparantie wenselijk. Het schept duidelijkheid over een aantal processen en de resultaten daarvan. Ook kan het innovatie bevorderen op het moment dat blijkt dat processen beter kunnen.
- *Leren*: als er transparantie is, kan men dat gebruiken om te leren; wat gaat goed en waar kunnen we verbeteren?
- *Oordelen*: als er prestaties gemeten worden, kan er vervolgens ook over geoordeeld worden. Zowel door derden als door leidinggevenden.
- *Afrekenen*: het vormen van een oordeel kan als gevolg hebben dat er een positieve tegemoetkoming (zoals een financiële tegemoetkoming) volgt ofwel een negatieve sanctie.

Deze functies staan met elkaar in verbinding en volgen elkaar op. Een verhoogde transparantie bijvoorbeeld maakt vergelijken ('benchmarking') beter mogelijk. Op het moment dat prestatie indicatoren gelijk gesteld worden binnen de onderwijssector, kunnen prestatiemetingen binnen het onderwijs makkelijker worden vergeleken. Dergelijke 'benchmarking' onderzoeken dienen de andere functies van prestatiemetingen: leren, oordelen en afrekenen.

De Bruijn hanteert zogeheten vijf wetmatigheden die betrekking hebben op de wijze waarop prestatiesystemen werken onder bepaalde omstandigheden. Het resultaat van een prestatiemeting is afhankelijk van meerdere factoren. Daarbij focust een prestatiemeting zich vaak op slechts een beperkt deel van de werkelijkheid.¹² Dit heeft – uiteraard – invloed op de betrouwbaarheid van een prestatiemeting.

De wetmatigheden die De Bruijn onderscheidt zijn de volgende:

1. *de wet van afnemende effectiviteit*. De Bruijn doelt hiermee op het gevolg dat een prestatiemeting met een hoge impact kan hebben: de effectiviteit van een dergelijke prestatiemeting neemt juist af doordat er te sterke prikkels voor pervers gedrag ontstaan. Meer sturing leidt bovendien tot meer negatieve

¹² De Bruijn, H. (2006), p. 49

effecten. Er dienen prestatieafspraken te worden gemaakt die gebaseerd zijn op de waarden eerlijkheid, billijkheid en redelijkheid.¹³

2. *de wet van mushrooming*. Deze wetmatigheid duidt op het uitdijen en steeds verder verfijnen van een prestatiesysteem. Er worden meer indicatoren aangehaald om de resultaten van de prestatiemeting positief te beïnvloeden of meer naar de werkelijkheid te vormen.

Daardoor wordt het proces rondom prestatiemeting alleen maar complexer en derhalve minder betrouwbaar. De Bruijn beschrijft dat prestatiemetingen maar een bepaald beeld van de werkelijkheid geven. De natuurlijke reactie is uitbreiden (*mushrooming*) en dan zal het systeem zijn sturende werking verliezen.¹⁴ De kenmerken van een prestatiesysteem waar deze wetmatigheid aan de orde is, zijn de volgende:

- a. professionals leren de ruimte te gebruiken die het systeem hen biedt en gaan zich strategisch gedragen met als gevolg alleen een papieren werkelijkheid;
- b. in ieder prestatiemetingsysteem wordt aandacht besteed aan slechts enkele aspecten waardoor de professional zich unfair behandeld kan voelen en bijvoorbeeld extra indicatoren toegevoegd wil hebben; en
- c. als er nieuw beleid komt en dientengevolge de dynamiek verandert dan zullen nieuwe indicatoren of definities en cijfers noodzakelijk zijn.

Het prestatiesysteem dijt uit (*mushrooming*) en verliest hierdoor haar waarde.

3. *de wet van collectieve blindheid*. Hiermee doelt De Bruijn op het gegeven dat men afgaat op positieve prestaties en daarmee tevreden is, maar dat de betreffende prestatiemeting(en) gemanipuleerd blijkt te zijn.

13 De Bruijn, H. (2006), p. 51

14 De Bruijn, H. (2006), p. 56

4. *de wet van het behoud van geperverteerde systemen*. Als bovenstaande drie wetmatigheden in werking treden kan het zijn dat systemen een ritueel geworden zijn of dat mensen ervan afhankelijk zijn geworden. Afschaffen en/of afbouwen is dan niet meer eenvoudig.¹⁵
5. *de wet van afnemende politieke attentie*. De Bruijn wijst met deze wetmatigheid op het gegeven dat als een onderwerp niet meer hoog op de politieke agenda staat, de prioriteit van de prestatiemeting kan afnemen en men overgaat tot de orde van de dag.

Als alle wetmatigheden zich tegelijk zouden voordoen dan is een systeem van prestatiemeting in en in geperverteerd en tegelijkertijd resistent; er zijn dan te weinig prikkels om het af te schaffen.¹⁶ Om prestatiemetingen een kans van slagen te geven is het belangrijk spelregels te maken. Als een systeem van prestatiemeting namelijk voorspelbaar is en op gematigde wijze wordt uitgevoerd zal het minder snel perverteren is de conclusie van De Bruijn.¹⁷

Hans de Bruijn presenteert drie ontwerpprincipes als idee voor die ‘spelregels’. Deze regels passen heel goed bij het debat over hoe sterk de invloed van de afstand van een bestuur tot het primaire proces is. De verhoudingen tussen bestuur en professional kunnen van invloed zijn op het al dan niet slagen van een prestatiemeting. Staat een bestuur ver van de werknemer af, dan zullen de spelregels rondom prestatiemetingen anders (moeten) zijn dan wanneer een bestuur dichtbij de werknemer staat. In hoofdstuk 5 wordt in de casus nader ingegaan op deze verschillen.

De Bruijn stelt de volgende ‘spelregels’ voor.

Tabel 1 ¹⁸

Waarde	Bijpassend ontwerpprincipe
Vertrouwen, fairness	Interactie
Inhoud	Variëteit

¹⁵ De Bruijn, H. (2006), p. 63

¹⁶ De Bruijn, H. (2006), p. 71

¹⁷ De Bruijn, H. (2006), p. 72

¹⁸ De Bruijn, H. (2006), p. 72

Levendigheid	Dynamiek
--------------	----------

Principe van interactie: Als er van bovenaf indicatoren gesteld worden op basis waarvan een prestatie bij de professional, de docent in deze, gemeten wordt, dan is er weinig interactie geweest tussen de manager en professional. Aan de professional wordt van bovenaf iets opgelegd zonder dat de professional daarop invloed heeft kunnen uitoefenen. Dat kan *unfair* voelen voor een professional en dat beperkt de professional weer in zijn of haar mate van autonomie. Als de manager en professional samen indicatoren en een programma rond prestatie meting vaststellen, zal deze gezamenlijke interactie leiden tot meer vertrouwen en draagvlak omdat de professional wel meer autonomie ervaart in deze situatie.

Principe van variëteit: De uitgangspunten rond prestatie meting worden vaak beperkt gevonden omdat het een manier van oordeelsvorming is die maar op een bepaald vlak meet en niet naar het geheel kijkt of vanuit andere perspectieven. Als die uitgangspunten wat ruimer genomen zouden worden dan wordt dat oordeel juist over meerdere vlakken gevormd in plaats van slechts over een klein deel. Het is bijvoorbeeld van belang dat niet alleen kwantitatieve zaken worden gemeten.¹⁹

Principe van dynamiek: Prestatie metingen worden minder statisch als niet alleen het product van de professional gemeten wordt maar als de prestatie meting zich ook concentreert op meerdere zaken rondom het proces.²⁰

Uit deze principes kan worden afgeleid dat de verhouding tussen de manager en de professional van doorslaggevend belang is in prestatie metingen. Het gegeven dat de manager en de professional al dan niet dezelfde belangen en doelen nastreven, of in ieder geval begrip hebben voor wederzijdse belangen en doelen, beïnvloedt prestatie metingen. Kort gezegd: wederzijds vertrouwen is een belangrijke basis voor het al dan niet doen slagen van prestatie metingen. Vertrouwen speelt ook een belangrijke rol in de veranderende relatie tussen overheid en in dit geval het schoolbestuur. De overheid geeft veel vrijheid aan schoolbesturen en creëert slechts randvoorwaarden ter zake het 'prestatie' beleid dat het schoolbestuur kan opstellen. De overheid vertrouwt erop dat scholen door middel van waarborgmechanismen, scheiding van toezicht en bestuur en door horizontale verantwoording blijvend kwaliteit leveren.

¹⁹ De Bruijn, H. (2006), p. 72

²⁰ De Bruijn, H. (2006), p.73

De voornoemde theorieën laten een ontwikkeling zien in de wijze waarop wordt omgegaan met in de loop der jaren. Volgens Aardema zijn er duidelijk verbeteracties tot stand gekomen gedurende de jaren. Prestaties en prestatie indicatoren worden bijvoorbeeld publiekelijk transparanter gemaakt. Het huidige beleid rondom prestatiemetingen is voorts meer horizontaal dan verticaal ingestoken. Ook hebben onderwijsinstellingen minder te kampen met bureaucratie. Door meer autonomie te geven, hebben organisaties meer vrijheid gekregen in het maken van hun eigen beleid. Echter, het geven van meer autonomie resulteert ook in meer controle door de hogere overheid. Hoe meer er gemeten wordt hoe meer de onderwijsinspectie deze resultaten laat meewegen in hun 'oordeel' over hoe goed of hoe slecht een organisatie presteert.

4.4. Naar een conceptueel model en hypothesen

Om tot een conclusie te komen, zullen twee wetmatigheden van De Bruijn, te weten de wet van de afnemende effectiviteit en de wet van mushrooming in het conceptueel kader als mogelijke verklaringen worden gebruikt in het geval van dit onderzoek nader beschouwd worden voor de vermindering van de effectiviteit van systemen van prestatiemeting (prestatie management) in het onderwijs.. Naar verwachting doet de wetmatigheid van mushrooming (betreffende de uitbreiding van systemen) zich minder voor bij een school waar de afstand van het bestuur tot de werkvloer geringer is dan bij een school waar die afstand groter is. De wet van afnemende effectiviteit doet zich naar verwachting meer voor op een school waar de impact hoog is van de prestatiemetingen. Wanneer prestatiemeting een hoge impact heeft neemt de effectiviteit af omdat er sterke prikkels voor pervers gedrag ontstaan.

In de loop der jaren zullen systemen van prestatie management steeds uitgebreider en minder effectief worden als gevolg van de wet van mushrooming en de wet van de afnemende effectiviteit als geformuleerd door De Bruijn.

4.5. Methoden en opzet onderzoek

4.5.1. Onderzoeksmethodiek

Om onderzoek te doen naar prestatiemetingen binnen het onderwijs is het van belang om te verduidelijken welke prestatiemetingen worden onderzocht. Binnen het onderwijs worden diverse prestatiemetingen onderscheiden. Onderwerp van een prestatiemeting kan de school zelf zijn ten opzichte van andere scholen.²¹ . Er bestaat een aantal websites waarop alle scholen te vinden zijn inclusief hun resultaten zoals slagingspercentages, doorstroom en afstroom en schooluitval. Ook kan het personeel onderwerp zijn van prestatiemetingen. Vanaf 1 augustus 2017 is de Wet Beroep Leraar

21 Bijvoorbeeld de onderzoeken waarvan de resultaten worden opgenomen in de Elsevier of dagblad de Trouw.

en Lerarenregister van kracht. Leraren zijn nu aan zet om met elkaar, op school, in overleg met de schoolleiding, invulling te geven aan de onderdelen van de wet. Zo kun je je als docent registeren en je bekwaamheidsdossier inzichtelijk maken.²²

Voor deze scriptie is onderzocht hoe de ontwikkeling van prestatiemetingen is verlopen op twee scholen. In het bijzonder wordt stilgestaan bij de vraag hoe de prestaties van de individuele docent worden gemeten en hoe deze metingen zich ontwikkeld hebben in de afgelopen jaren bij het Develstein college te Zwijndrecht (het “Develstein”) en het Teylingen college in Noordwijkerhout (het “Teylingen”).

4.5.2. Methoden van onderzoek en analyse

In de eerste plaats is uitgebreid literatuuronderzoek gedaan naar NPM en prestatiemetingen. Het literatuuronderzoek heeft met name online plaatsgevonden via de (online)universiteitsbibliotheek, diverse databanken en online geplaatste wetenschappelijke artikelen, vakbladen en onderzoeken. Het uitgebreide aanbod aan literatuur laat duidelijk zien dat er ontwikkelingen zijn op het gebied van prestatiemetingen.

Het onderzoek betreft een casestudy van twee scholen. Allereerst het Develstein. Het Develstein is qua omvang een grote school. De afstand tussen het bestuur (directie) en de professional (de docenten) is echter relatief klein. Ten behoeve van dit onderzoek zijn verschillende documenten over het personeelsbeleid van het Develstein bestudeerd en heeft de auteur van deze scriptie interviews afgenomen met zeer ervaren personeelsleden, waaronder een schoolleider en een teamleider. Op basis van de uitkomsten is een analyse gemaakt van de ontwikkelingen omtrent prestatiemetingen binnen het Develstein.

Tegenover het Develstein is tevens het Teylingen betrokken in een casestudy. Het Teylingen heeft een andere bestuurlijke vorm dan het Develstein. Het Teylingen valt binnen een stichting van zes scholen met een overkoepelend stichtingsbestuur. De afstand tussen bestuur en de professional is relatief groot. Ook op het Teylingen vormen interviews met personeelsleden alsmede een directielid de basis voor de analyse van de ontwikkelingen omtrent prestatiemetingen binnen het Teylingen.

Het Teylingen locatie Leeuwenhorst is een van de zes scholen binnen de Stichting Fioretti Teylingen. Iedere school binnen de stichting heeft een eigen dagelijks bestuur. Elk dagelijks bestuur legt op zijn beurt verantwoording af aan het overkoepelende stichtingsbestuur. Het Develstein is een onafhankelijke school en het bestuur kan meer een eigen koers varen dan het Teylingen. Het Teylingen heeft wel een dagelijks bestuur

22 www.registerleraar.nl

met een rector en conrector maar die leggen verantwoording af aan het stichtingsbestuur. Dientengevolge staat het stichtingsbestuur meer op afstand van de professional dan het bestuur van het Develstein. Er zijn echter ook diverse overeenkomsten tussen de twee scholen. De scholen zijn even groot wat leerlingenaantal en personeelsbestand betreft. Ook het onderwijs komt overeen op beide scholen.

Ondanks de overeenkomsten, leidt de afwijkende organisatiestructuur tot de vraag of dit van invloed is op de ontwikkelingen van prestatie management binnen de scholen in de afgelopen jaren.

Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan deze scriptie heeft zowel dynamische en statische aspecten. De ontwikkelingen op het gebied van prestatie metingen binnen beide scholen worden geanalyseerd op basis van de theorie van Hans de Bruijn en vervolgens wordt geanalyseerd hoe deze ontwikkelingen zijn te verklaren vanuit de theorie rondom '*new public management*'. Deze theorieën over prestatie management en de afstand van tussen bestuur en de werkvloer/professional vormen de basis voor de analyse rondom de ontwikkelingen van prestatie management binnen het Teylingen en het Develstein.

4.5.3. Dataverzameling, betrouwbaarheid en validiteit

De case study die ten grondslag ligt aan deze scriptie heeft een exploratief karakter. Er is onderzocht wat de correlatie is tussen de ontwikkelingen op het gebied van prestatie management enerzijds en de organisatiestructuur van de school anderzijds.

De dataverzameling bestond naast literatuuronderzoek uit een beperkt aantal confidentiële interviews. Er is een tweetal interviews afgenomen op het Develstein en vier interviews op het Teylingen. Alle respondenten hebben te maken met de prestatie metingen en hebben, op een enkeling na, een ontwikkeling binnen de respectieve school meegemaakt met betrekking tot prestatie metingen.

Deze interviews hadden een semigestructureerd karakter met voornamelijk open vragen. In de interviews kwamen ook de ervaringen en meningen van respondenten naar voren. Gezien het karakter van het onderzoek, wordt dit als een meerwaarde ervaren. Prestatie metingen hebben namelijk op beide scholen gedurende de afgelopen jaren een behoorlijke impact gehad. De ontwikkeling van prestatie meting wordt duidelijker aan de hand van individuele ervaringen dan – slechts – de papieren werkelijkheid.

De respondenten waren welwillend maar enkelen vonden het ook lastig om zich uit te laten over hun eigen 'presteren' en de manier waarop dat opgetekend wordt vanuit de respectieve school. De respondenten die een management functie bekleden hadden hier

minder moeite mee. Dit valt te verklaren door het feit dat dergelijke respondenten vanuit hun positie meer beleidsmatig werken en de rationale achter prestatiemetingen binnen de relevante school kunnen duiden.

Het geringe aantal respondenten geweest maakt dat de betrouwbaarheid van deze case study beperkt is. De inhoud van de afgenomen interviews was echter dusdanig relevant dat dit desondanks een goede basis vormt voor deze case study. De afgenomen interviews bieden inzicht in de mate van prestatie management en de wijze waarop daarmee, al dan niet vanuit procedureel perspectief, wordt omgegaan binnen beide scholen.

4.5.4. Relevantie

Bij de analyse van de interviews is getracht relevante begrippen te categoriseren en te koppelen aan het verrichte literatuuronderzoek. Door de resultaten van de case study te objectiveren kan de empirische relevantie ervan worden verhoogd. Voorts heeft de auteur van deze scriptie, in haar hoedanigheid van docent en decaan, zelf de ontwikkelingen van prestatie management binnen het onderwijs in de afgelopen zes jaren kunnen volgen. Deze persoonlijke ervaringen ter zake de ontwikkelingen die prestatie management hebben doorgemaakt en een analyse vanuit de invalshoek van twee vergelijkbare scholen doch met een verschillende organisatiestructuur, dragen bij aan de relevantie van de vraag of deze ontwikkelingen te verklaren zijn vanuit de ooit ingezette ontwikkelingen van NPM.

In het volgende hoofdstuk wordt onderzocht hoe de NPM benaderingen die prestatie management beschrijven te herleiden zijn in de prestatiemetingen die in het voortgezet onderwijs worden gebruikt. Op basis daarvan wordt geanalyseerd welke ontwikkeling prestatie management binnen het voortgezet onderwijs heeft doorgemaakt. Eén ontwikkeling was dat schoolbesturen managers werden die door de grote mate van autonomie genoeg vrijheid kregen om zelf beleid te maken alsmede de vrijheid om daaraan uitvoering te geven op de door de respectieve schoolbesturen gewenste manier. Door het invoeren van prestatiemetingen zou de dienstverlening meer vraaggericht zijn geworden.

5. NPM en prestatiemeting binnen het Nederlands voortgezet onderwijs

5.1. NPM

Met de hervormingen binnen de onderwijssector tijdens het NPM tijdperk werd beoogd om meer efficiëntie, meer bezuinigingen, meer effectiviteit en een kwaliteitsverhoging te bewerkstelligen. Er kwamen strengere regels en controlemechanismen om deze doelen te bereiken. Dit resulteerde in veel structurele veranderingen in het onderwijsbestel. Voorbeelden hiervan zijn (i) het samenvoegen van kleuter en basisonderwijs, (ii) de groei van scholengemeenschappen en (iii) het samenvoegen van HBO-instellingen. Andere voorbeelden van grootse veranderingen in het onderwijsbestel zijn (iv) de invoering van de tweefasestructuur in het wetenschappelijk onderwijs en (v) de vorming van regionale opleidingscentra ten behoeve van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (van de circa 900 instellingen die in 1987 op dit terrein opereerden, zijn er thans nog 50 over).²³ De pedagogisch-vormende functies kwamen onder druk te staan doordat onderwijsinstellingen meer als productiebedrijven gezien werden.

Eind 20^e eeuw leek er weer een verandering waarneembaar in de onderwijssector: Er kwam een groeiende belangstelling voor de normatieve functies van de school.²⁴ Pogingen om de werelden van school en cultuur meer met elkaar te verbinden werden door de overheid actief ondersteund en aangemoedigd (OC&W 1996).²⁵

In Nederland was tot ver in de jaren '80 sprake van centralistisch onderwijsbeleid. Midden jaren tachtig kwam sturing op afstand als beleidsprincipe naar voren; een principe waarvan de uitwerking geleidelijk aan vorm kreeg. In de nieuwe sturingsaanpak decentraliseert de rijksoverheid verantwoordelijkheden, overigens met behoud van haar eigen verantwoordelijkheid die onder meer tot uitdrukking komt in de bekostiging en het inspectietoezicht. Dit zijn weer duidelijke kenmerken van de NPM benadering. Het idee is dat er zo meer ruimte komt voor beleid op lokaal niveau (scholen en gemeenten) en voor marktwerking. Schaalvergroting wordt gezien als een voorwaarde voor voldoende beleidsvoerend vermogen van scholen, waardoor ze adequaat kunnen omgaan met de toegenomen autonomie.²⁶

²³ Het laatste kwart onderwijs, J.M.G. Leune, p 5

²⁴ Meijnen et al. 1997

²⁵ Leune, 1999, p 6

²⁶ De stand van educatief Nederland, Onderwijsraad 2005, p 35

In 2005 heeft de Onderwijsraad een onderzoek gedaan naar de stand van educatief Nederland. Hierin werd geconcludeerd dat de belangrijkste onderwijsdoelen de volgende zijn: publieke financiering, deregulering, een uniform onderwijsaanbod en kwalificatie. Aan de andere kant concluderen ze doelen die je als tegenhanger van de voorgaande kunt bestempelen namelijk: private financiering, centrale aansturing, een gedifferentieerd onderwijsaanbod en socialiseren als onderwijsdoelen. Het Nederlandse schoolsysteem is van oudsher gericht op het bieden van gelijke onderwijskansen bij gelijke capaciteiten.²⁷ Onderwijs heeft de verheffingsfunctie als belangrijkste doel. Waarden vind je overal terug binnen het onderwijs, binnen de school als sociaal klimaat, bij de leerstof, de cultuur van de school en hoe docenten handelen en de leerlingen pedagogisch behandelen.

Waar het aanleren van waarden en normen eerst onder de pedagogische opdracht van een school viel wordt dat heden ten dage aangeduid als 'burgerschapsvorming'. Kwalificeren (i.e. het voorbereiden van leerlingen op de arbeidsmarkt) enerzijds en socialiseren (i.e. leerlingen laten participeren in de samenleving) anderzijds zijn twee doelen die met elkaar samenhangen. Vandaag de dag is het doel van socialiseren steeds hoger op de agenda komen te staan. Het onderwijs was teveel gericht op het kwalificatie doel was de conclusie van de Onderwijsraad in 2005 maar in de huidige samenleving blijkt dat socialiseren net zoveel aandacht verdient.

Daarmee lijkt men minder prestatiegericht te zijn geworden maar binnen het voortgezet onderwijs is een duidelijke ontwikkeling dat het doel van kwalificeren en presteren toeneemt. In het onderwijsverslag 2013-2014 wordt geconcludeerd dat leerlingen sneller een diploma halen dan voorheen.²⁸ Het onderwijssysteem lijkt echter wel minder flexibel te worden en biedt mogelijk minder kansen. Het komt steeds vaker voor dat scholen aan de 'poort' kunnen en mogen selecteren. Dit geldt in nog hogere mate voor het vervolgonderwijs aan HBO en universiteiten. Steeds vaker dient een toelatingstest en een motivatie gesprek/intake afgenomen te worden waarop onderwijsinstellingen zelf kunnen bepalen wie ze toelaten. Dit lijkt te worden veroorzaakt door de druk die op onderwijsinstellingen wordt uitgeoefend om kwaliteit te leveren en leerlingen en studenten met een diploma van school te laten gaan. De kans om uit te vallen moet worden gereduceerd volgens het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Veel prestatieingen binnen het voortgezet onderwijs lijken derhalve nog altijd uitgevoerd

²⁷ De stand van educatief Nederland, p 11

²⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/04/15/de-staat-van-het-onderwijs-onderwijsverslag-2013-2014>

te worden op grond van absolute cijfers en slechts de meetbare indicatoren lijken gebruikt te worden om prestatie/resultaat te meten. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat deze ontwikkeling van de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan prestatie management binnen het voortgezet onderwijs is beïnvloed door het NPM.

Direct na de introductie van het NPM werd nog niet veel overgenomen door de sector onderwijs in de wijze waarop het onderwijs invulling gaf aan prestatie management. Wel kregen scholen meer autonomie en daar maakten ze dankbaar gebruik van. Vervolgens nam men ook de verantwoording en outputcontrole steeds meer over in het onderwijs. De kwaliteitskaart van de onderwijsinspectie is een voorbeeld van die outputcontrole. Met meer outputcontrole wordt het logischerwijs ook belangrijk dat de mensen die de output moeten leveren hun vaardigheden ontwikkelen om de gewenste doelstellingen te behalen. Men merkte dat scholen elkaar begonnen te beconcurreren. Een nieuw beleid om de concurrentie aan te gaan was dan ook onvermijdelijk.

Belanghebbenden eisen ook steeds meer maatwerk voor de klant (zijnde de leerling). Door de bestaande concurrentie tussen scholen, kunnen scholen dergelijke eisen niet in de wind slaan. Scholen dienen zich te onderscheiden en/of te differentiëren. Zonder maatwerk zou het leerlingaantal van een school dalen. Het leven van maatwerk is in het onderwijs de laatste jaren steeds belangrijker geworden. De resultaatgegevens krijgen van schoolbesturen absolute prioriteit omdat zij de eerstverantwoordelijke gesprekspartners van de Inspectie zijn.

De belangen van Inspectie en schoolbesturen komen in NPM dicht bij elkaar te liggen. Wat betekent autonomie of regelvrijheid in een context die je als bestuurder dwingt er vooral voor te zorgen dat de cijfers kloppen voor de Inspectie? Naarmate een beleidsrijke school op basis van haar waardeoriëntatie responsiever is, kan er een reëel gevaar ontstaan op het niveau van de harde resultaten. Defensieve strategieën liggen hier op de loer. De eerste dreiging van NPM in het onderwijs is dan ook risicomijding en uitsluiting van leerlingen. Andere zijn procedurering van het publieke domein en niet-eenduidige definiëring van kwaliteit.²⁹

Het onderwijs heeft door de functie in onze samenleving en bijbehorende waarden een unieke positie als publieke instelling. Ouders hebben in het primair en voortgezet onderwijs veel keuzevrijheid. De Onderwijsraad constateert wel in 2005 dat deze keuzevrijheid ook segregatie in de hand werkt. Dat komt mede doordat prestatie metingen vereisen dat veel meer gegevens zoals kwaliteitskaarten en

²⁹ Wieringen, F., van. (2010) De onzekerheid van onderwijs

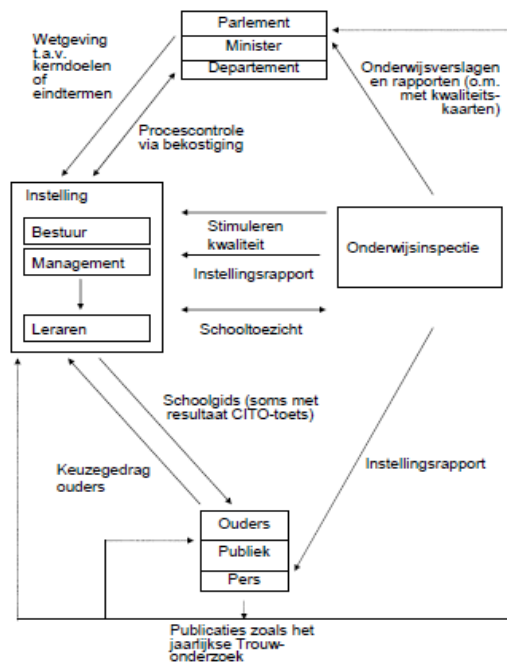
citoscoringen openbaar gemaakt worden. En dit is weer een gevolg van overheidskeuzes die gemaakt zijn ten aanzien van prestatie metingen in het onderwijs. Het kwaliteitsprofiel van de onderwijsinspectie is uitsluitend gebaseerd op outputgegevens. Het criterium dat appelleert aan de complexiteit van de maatschappelijke vraag wordt volledig buiten beschouwing gelaten. Docenten zijn door de eenzijdige kwaliteitsbenadering in een spagaat terecht gekomen. In de verticale verantwoording naar de inspectie worden gemiddelde prestaties geëist. In de horizontale verantwoording naar elkaar worden zij geconfronteerd met complexe vragen waaraan zij uit beroepsethische overwegingen wensen te voldoen.³⁰ Onder invloed van prestatie management vanuit het NPM kwam de docent verder van zijn praktijk af te staan. Hij kreeg te maken met een sterk geprocedureerde omgeving. Zijn regelvrijheid werd tot een minimum teruggebracht. Dit lijkt haaks te staan op de uitgangspunten van het NPM waaronder minder regels en meer autonomie. Die uitgangspunten lijken dus voor lagere niveaus in een organisatie niet op te gaan maar des te meer te draaien om wat van hogerop wordt beslist op het gebied van prestatie management. Voor scholen is het van belang dat resultaten goed zijn en als daarvoor docenten hun resultaten dienen te verbeteren is dat het moment waarop scholen ook individuele prestatie metingen in gaan zetten. Vanaf het jaar 2000 neemt deze ontwikkeling sterk toe.

Concluderend: de rol van schoolbesturen is steeds belangrijker geworden, mede door het verkrijgen van meer autonomie en beleidsruimte in lijn met de uitgangspunten van NPM. Prestatie metingen waren ten tijde van de NPM beweging voornamelijk gericht op kwaliteit en meetbare resultaten. De laatste jaren krijgen schoolbesturen te maken met de hogere vraag naar meer inspraak van belanghebbenden. Schoolbesturen moeten meerdere belangen dienen, hetgeen niet altijd makkelijk blijkt. Doordat scholen steeds meer verantwoording dienen af te leggen, vooral richting het publiek, is het sociale aspect en socialisering als doel van een school te ver naar de achtergrond geraakt. De publieke én politieke opinie is dat dit verbeterd moet worden. Door veel scholen te vergelijken met elkaar en misstanden naar buiten te brengen is de media een belangrijke factor geweest in het vormen van deze opinie.³¹

30 Biemans, H. (2010)

31 De stand van educatief Nederland (2005)

Door de veranderende relatie tussen overheid en burgers is het van belang dat scholen de vrijheid en ruimte hebben prioriteiten te stellen. Doordat de overheid afspraken heeft gemaakt omtrent scheiding bestuur en toezicht, verantwoording en waarborgmechanismen kan zij ook die vrijheid geven aan scholen. De overheid vertrouwt erop dat scholen met de gestelde randvoorwaarden binnen de kaders blijven maar wel kwaliteit leveren. Onderstaande figuur laat zien hoe de organisatie van het



Nederlandse onderwijs is.³²

Figuur 1: de organisatie van het Nederlandse onderwijs

5.2. Prestatiemeting in het onderwijs

Zoals eerder beschreven, introduceert NPM het marktdenken bij publieke diensten in de jaren '80. Een golf aan hervormingen moet ervoor zorgen dat publieke diensten bedrijfsmatiger gaan werken. Juist dat bedrijfsmatige karakter maakt ook dat het Nederlandse onderwijs altijd een beetje terughoudend geweest is om prikkels en prestatiemetingen in te voeren. Een prestatie meten in het onderwijs blijkt lastig zoals al eerder benoemd. Hoe meet je het 'productieproces' van de leerling en school?³³ Een prestatiemeting binnen het onderwijs is derhalve lastig te vergelijken met succesvolle

³² Centraal Planbureau uit Prestatieprikkels in het Nederlandse onderwijs, p 14

³³ Prestatieprikkels in het Nederlandse onderwijs, CPB 2004.

prestatieingen in het bedrijfsleven die het NPM gedachtegoed voeden. Prestatieingen waren compleet nieuw voor de sector onderwijs en de hoge impact van bedrijfsmatig denken zorgde ervoor dat scholen op basis van meetbare indicatoren prestaties evalueerden. Scholen worden bekostigd op hun aantallen leerlingen. Ouders zijn vrij om zelf een keuze te maken naar welke school hun kind gaat. Scholen zullen het als een prestatieprikkel zien als zij bekend staan als een goed presterende school waar veel leerlingen naartoe willen.

5.3. Effecten van prestatieingen binnen het onderwijs

Sinds het NPM tijdperk staan prestatieingen op de agenda binnen de sector onderwijs. Het Centraal Planbureau heeft onderzoek gedaan naar de prestatieprikkels in het onderwijs. Bijvoorbeeld naar welke prikkels positief kunnen werken om de kwaliteit van onderwijs te verbeteren. Het Centraal Planbureau heeft daarbij gekeken naar prestatie bekostiging, accountability en prestatiebeloning als ook naar ervaringen in het buitenland. Het Centraal Planbureau concludeert dat het toepassen van dergelijke positieve prikkels complex is en maatwerk vereist. Prestatieingen binnen het onderwijs kunnen zowel positieve als negatieve effecten met zich brengen.

Positieve effecten:

- Meer transparantie kan eraan bijdragen dat sneller maatregelen genomen kunnen worden in geval van een (dreigend) falen.
- Het geeft een prikkel voor productie, zoals het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs waardoor meer leerlingen worden aangetrokken.
- Doordat de overheid wil dat scholen verantwoording afleggen gaan scholen, en de individuen die binnen de school werkzaam zijn, beter presteren.³⁴

Negatieve effecten:

- Er kan perversiteit ontstaan. Als er iets gemeten wordt waaraan een beloning kleeft, kan er strategisch gedrag ontstaan. De professionele organisatie verhoogt de productie volgens criteria van het systeem, maar vanuit professioneel perspectief heeft deze productieverhoging geen of negatieve betekenis. Bijvoorbeeld door op papier een andere werkelijkheid voor te stellen dan hoe het in praktijk eigenlijk gaat. Osborne en Gaebler noemen dit strategisch gedrag ook wel *gaming the numbers*.³⁵ Een aanvullend negatief effect, of wellicht beter: een

³⁴ Korsten, A. (2007)

³⁵ De Bruijn, H. (2006), p.29

negatieve constatering, is dat de resultaten van de prestatieingen derhalve ook gemanipuleerd kunnen worden.

- Het kan ook zorgen voor verhindering van innovaties. Organisaties zullen hun kwaliteitsmeting proces zoveel mogelijk optimaliseren omdat zij bijvoorbeeld beloond worden met financiële beloning. Het gevaar is dat de focus aldan volledig op dat proces ligt en op het realiseren van de gevraagde prestaties opdat de financiële beloning kan worden verdiend. De kans is aanmerkelijk dat vernieuwing en innovatie dan minder of geen aandacht krijgen.³⁶
- Een ander negatief effect kan zijn dat ambitie wordt geremd of geblokkeerd.

Als scholen bijvoorbeeld financieel worden beloond op basis van hun prestaties, zullen scholen, naar verwachting, hun prestaties trachten te verhogen door middel van het optimaliseren van een beleid waarvan bekend is dat het de prestaties verhoogt. Vervolgens wordt dat keer op keer herhaald. Als gevolg hiervan is sprake van reproductie en bestaat het risico dat andere initiatieven links blijven liggen uit mogelijke angst dat dit negatieve invloed heeft op de prestaties. Scholen, en het personeel, behoeft naar verloop van tijd minder inspanning te leveren hetgeen ambities belemmert.³⁷ Een voorbeeld is als scholen potentieel 'slechte' leerlingen niet aanneemt om zo de kans op betere prestaties te verhogen en daarmee hangt dan direct samen dat ouders weer sneller zullen kiezen voor de betreffende school omdat deze zo goed presteert.³⁸

Het is goed dat er verantwoording afgelegd wordt maar of dit voor een onderwijsinstelling ook altijd positief uitpakt hangt af van een heel aantal factoren. Wat zeggen de metingen bijvoorbeeld over het werk van een docent? Prestatiemetingen zijn statisch terwijl de prestaties zelf dynamisch zijn en ook vaak afhangen van de context waarin ze gemeten worden. En juist met de context wordt geen rekening gehouden bij metingen.³⁹

De Bruijn neemt stelling in zijn boek dat als de volgende twee factoren spelen, de negatieve effecten van een prestatieingen zullen overheersen:

- de mate waarin afgerekend wordt op prestaties; en
- de afstand van de bestuurder tot het primaire proces.

³⁶ Behn en Kant 1999, gebruikt in De Bruijn, H. (2006), p.31

³⁷ Korsten, A. (2007)

³⁸ De Bruijn, H. (2006), p.32

³⁹ Korsten, A. (2007)

5.4. Ontwikkelingen van prestatiemetingen in het onderwijs

Door de jaren heen is de beleidsruimte voor schoolbesturen binnen het Nederlandse onderwijs steeds groter geworden. Het geven van meer zelfstandigheid en beleidsruimte past bij de NPM benadering maar de overheid wil ook graag controle houden: meer op afstand en op een andere manier. Die toegenomen ruimte vereist verantwoordelijkheidszin van schoolbesturen, schoolleiders en docenten en een grote mate van zelfbewustzijn van scholen.⁴⁰ Het belang van scholen om zelf beleid te maken, te experimenteren met verschillende vormen van onderwijs, zelfbewustzijn te creëren om prestaties te verhogen en in te laten zien wat al goed gaat, maakt dat scholen bewuster bezig zijn met kwaliteit leveren. Deze ruimte komt voort uit het NPM denken. Er is een duidelijke ontwikkeling en toename binnen de onderwijssector te herkennen naar het geven van meer autonomie en het leveren van meetbare kwaliteit. Het afleggen van verantwoording heeft tot positief resultaat dat men ervan kan leren met behoud van legitimiteit voor het overheidsoptreden.⁴¹

Indien organisaties veel autonomie gegund wordt, dan is het voor te stellen dat - in dit geval - scholen daar ook hun eigen invulling aan geven. Zolang de kaders die de overheid stelt ruim zijn en scholen de keuze hebben prestaties te meten op verschillende manieren, wordt onderling vergelijken al lastiger. Autonomie gunnen is een kenmerk van NPM, maar daar zit ook het lastige aspect in de discussie rond prestatiemetingen. Er kunnen bijvoorbeeld perverse effecten ontstaan zoals overmatige bureaucratie en het ontstaan van een grotere kloof tussen overheid en organisatie in termen van besluitvorming door de politiek aan de ene kant en de uitvoering daarvan door de school aan de andere kant.⁴² Ook kan de kloof tussen manager/bestuur en professional groter worden.

De organisatie van scholen kan worden ingedeeld in twee varianten : één waar de afstand tussen het bestuur en de individuele werknemer groot is en een waar de afstand klein is. Het is een wezenlijk verschil als het schoolbestuur bestaat uit mensen die ook lesgeven of dat voorheen deden of dat het schoolbestuur (deels) bestaat uit ex voormalige managers uit het bedrijfsleven. Vanuit de NPM gedachte zijn veelal managers vanuit het bedrijfsleven aangesteld (in allerlei overheidsorganisaties) omwille van hun ervaring en omdat men ervan uitging dat de publieke sector daardoor sneller en beter bekend gemaakt werd met de NPM principes en dat veranderingen doorvoeren daardoor makkelijker en sneller zou gaan.

⁴⁰ Rapport de staat van onderwijs 2013-2014, p. 5

⁴¹ De Bruijn, H. (2006) p.12

⁴² De Bruijn, H. (2006), p. 13

Ook werd publieke verantwoording steeds belangrijker. Deze ontwikkeling is duidelijk zichtbaar begin jaren 2000. De steeds groter wordende invloed van de media en het gemak waarmee informatie via internet te verkrijgen is, maakt dat scholen sneller met elkaar vergeleken worden. Voorbeelden hiervan zijn de jaarlijkse editie van dagblad Trouw waarin resultaten van scholen tegen elkaar worden afgezet en het weekblad Elsevier dat met enige regelmaat een overzicht van de 'beste scholen' en de 'beste studies en universiteiten' publiceert. De Onderwijsinspectie is als reactie hierop ook begonnen met kwaliteitskaarten voor scholen in het primair - en voortgezet onderwijs. Hieruit valt op te maken dat de maatschappij nieuwe eisen stelt aan het onderwerp prestatiemetingen binnen de onderwijssector. Scholen en de overheid kunnen deze kennelijke behoefte die in de maatschappij leeft niet in de wind slaan; als zij zelf niet in die behoefte voorzien, doet de media dat wel.

In voornoemde periode van begin jaren 2000 ligt de 'de wet van 'mushrooming' die De Bruijn introduceerde in zijn theorie op de loer. Doordat er vanuit de maatschappij steeds meer vergeleken wordt en het belang van resultaten groeit, ontstaat de behoefte aan een toename in het meten van resultaten evenals het creëren van meer prestatie indicatoren. Complexe en moeilijk te doorgronden systemen zijn hiervan het gevolg die bovendien doorgaans weliswaar op papier kloppen maar niet toepasbaar blijken in reële situaties. De maatschappij ziet de kwaliteit van scholen als een gedeeld belang en wil graag meer inzicht in die kwaliteit krijgen.

In de huidige maatschappij worden prestatiemetingen steeds belangrijker. Ook binnen de onderwijssector dient hieraan aandacht te worden besteed. Er is thans een duidelijke vraag en behoefte zichtbaar in de samenleving naar prestatiemetingen binnen het onderwijs. De overheid faciliteert daarin door randvoorwaarden voor scholen te creëren ter zake van de wijze waarop schoolbesturen hiermee om kunnen gaan alsmede ter zake van het 'prestatiebeleid' dat een schoolbestuur kan maken. In de afgelopen jaren heeft de overheid die randvoorwaarden en kaders inzichtelijker gemaakt. Dientengevolge is het voor scholen ook makkelijker om invulling te geven aan dit onderwerp. De belangrijkste 'speler' op dit gebied is het schoolbestuur. Dit volgt ook uit de vernieuwde code goed bestuur uit 2011 waarin veel aandacht is gegeven aan het onderwerp prestatiemetingen. Met in gedachten de door De Bruijn ontwikkelde wetmatigheden⁴³ dan springt 'de wet van het behoud van geperverteerde systemen' thans in het oog; de systemen zijn een ritueel geworden of men is ervan afhankelijk geworden. Afschaffen en/of afbouwen is niet makkelijk meer.⁴⁴

43 De Bruijn, H. (2006), p. 62

44 De Bruijn, H. (2006), p.63

‘De ontwikkeling naar meer differentiatie in het onderwijs hangt overigens niet alleen samen met de rond de eeuwwisseling ingezette ontwikkeling naar meer marktwerking, maar wordt ook ingegeven door de als gevolg van de sterk gegroeide onderwijsdeelname toegenomen heterogeniteit binnen de leerlingen- en studentenpopulaties. Scholen worden door de Inspectie van het Onderwijs vooral op kwantitatieve criteria beoordeeld, zoals het percentage vertraging in de vorm van zittenblijven, het percentage gediplomeerden en sinds kort ook het verschil tussen het gemiddelde cijfer voor het schoolexamen en het centraal examen. Deze cijfers worden niet alleen door de inspectie, maar in bewerkte vorm ook door kranten en tijdschriften als Trouw en Elsevier gepubliceerd. Ze spelen een rol bij de schoolkeuze van aankomende leerlingen en hun ouders, zo blijkt uit onderzoek van het Centraal Planbureau.’⁴⁵

Bovenstaand citaat geeft aan dat de concurrerende positie die scholen vanuit het NPM gedachtegoed hebben aangenomen en de prioritering op leerresultaten, doorstroom en slagingspercentages enorme vormen kan aannemen. Uit het feit dat in het basisonderwijs de CITO eindtoets niet langer leidend is voor de schoolkeuze en het niveau van de leerling (sinds 2016), kan worden opgemaakt dat scholen grote invloed kunnen uitoefenen op de leerling populatie en risicomidend gedrag kunnen vertonen. In het meest extreme scenario leidt dit tot perverse effecten. Door te selecteren aan de poort kunnen scholen invloed uitoefenen op hun leerling populatie zonder de kwaliteit van het onderwijs in de school te verbeteren. Scholen kunnen bepaalde leerlingen weigeren en uitsluiten indien de school verwacht dat de betreffende leerlingen een negatieve impact kunnen hebben op de prestatiemeting van de school. Het gevolg kan onderwijsongelijkheid zijn. Ongelijkheid in het onderwijs is onlangs onderzocht en de ten tijde van het onderzoek zittende staatssecretaris Dekker heeft zijn zorg uitgesproken over de toename van ongelijkheid in het onderwijs.⁴⁶

Door de prioriteit die de samenleving en de overheid inmiddels geven aan prestatiemetingen binnen het onderwijs, kan de voorzichtige conclusie getrokken worden dat prestatiemetingen binnen de onderwijssector niet meer weg te denken zijn sinds de invoering van het NPM. In eerste instantie - tijdens NPM – stond, gedreven vanuit marktdenken en idealen van hervormingen, de invoering van prestatiemetingen binnen de onderwijssector hoog op de politieke agenda. Vervolgens verhoogde de behoefte binnen de maatschappij om belangen te delen en ziet de maatschappij eveneens het belang in van prestatiemetingen binnen het onderwijs. Ouders stellen steeds hogere eisen aan het onderwijs en willen best participeren in het kader van het

⁴⁵ Overheid en onderwijsbestel (2011), p.81

⁴⁶ <https://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/2016/04/13/onderwijsinspectie-kansenongelijkheid-groeit>

belang van hun kind. De vraag en behoefte naar prestatie metingen vanuit de samenleving stuwden dit onderwerp thans weer naar een hoog agendapunt. Het huidige prestatie management binnen de onderwijssector is derhalve niet gedreven vanuit een gedachtegoed van idealen binnen een hervorming maar vanuit de vraag van de 'klanten', de burgers. De overheid springt hier op in door randvoorwaarden te creëren opdat prestatie metingen meer gemeengoed wordt en meer draagvlak krijgt binnen de sector onderwijs. De schoolbesturen hebben de schone (of ondankbare) taak om de acceptatiegraad voor prestatie metingen bij hun personeel (de docenten) ook te verhogen.

Een school moet er niet alleen voor zorgen dat leerlingen goed presteren, maar ook dat er een goed pedagogisch klimaat heerst. Prestaties van leerlingen zijn immers niet alleen afhankelijk van de inspanningen van de school, maar ook van de mate waarin leerlingen thuis worden gestimuleerd.⁴⁷ Deze inspanningen van de school zijn de laatste jaren steeds belangrijker geworden en onder de loep genomen door het ministerie van onderwijs en de inspectie. Daarbij komt dat de media met enige regelmaat de publieke opinie voedt door te berichten over zaken die het onderwijs aangaan. Het gaat tenslotte om de toekomst van jongeren in Nederland.

Nu de context van NPM en prestatie meting in het onderwijs is gegeven wordt in hoofdstuk 6 de empirie behandeld aan de hand van de cases. Dat empirisch materiaal zal aan de hand van het onderzoeksmodel worden geanalyseerd om vervolgende hypothesen op hun houdbaarheid te onderzoeken.

⁴⁷ De Bruijn, H. (2006), p. 11

6. Casus en analyse

Ten behoeve van het onderzoek dat ten grondslag ligt aan deze scriptie is de volgende hypothese geformuleerd.

In de loop der jaren zullen systemen van prestatie management steeds uitgebreider en minder effectief worden als gevolg van de wet van mushrooming en de wet van de afnemende effectiviteit als geformuleerd door De Bruijn.

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten van een casus uiteengezet op grond waarvan voornoemde hypothese wordt getoetst. De casus ziet op het formele beleid rondom prestatie management op twee scholen: het Develstein in Zwijndrecht en het Teylingen in Noordwijkerhout. Het verrichte onderzoek wordt gevormd door literatuuronderzoek van documentatie van de betreffende scholen alsmede gesprekken/interviews met enkele medewerkers. Uit de documentatie kan het formele beleid en de doelstelling op het gebied van prestatie management van de betreffende scholen worden opgemaakt. De mondelinge terugkoppeling van medewerkers tijdens interviews geeft een beter beeld hoe de medewerkers de wijze waarop de respectieve scholen omgaan met prestatie metingen ervaren. De scholen zijn qua leerlingenaantal, personeelsbestand en onderwijs vergelijkbaar. Zij wijken echter af van elkaar op een voor dit onderzoek relevant punt: de organisatiestructuur. De afstand van het bestuur tot de docent is bij het Develstein klein omdat het een zogenaamde 'een-pitter' is. De afstand van het bestuur tot de docent bij het Teylingen daarentegen is groter omdat deze school in een stichting zit met zes andere scholen met een overkoepelend stichtingsbestuur.

6.1. Cases

6.1.1. Beleid en ontwikkelingen prestatie management Develstein

Het Develstein is een christelijke scholengemeenschap voor gymnasium, atheneum, havo en vmbo-t (theoretische leerweg). Met ruim 200 medewerkers verzorgt het Develstein het onderwijs voor circa 1900 leerlingen. De school heeft twee vestigingen: vestiging Develsingel (1500 leerlingen) voor gymnasium, atheneum, havo en vmbo-t (theoretische leerweg) en vestiging het Locket (380 leerlingen) voor vmbo-b/k (basis- en kaderberoepsgerichte leerweg) en lwoo (leerwegondersteunend onderwijs).

Onder het kopje 'kwaliteit' op de website staat de volgende informatie:⁴⁸

48 https://www.develsteincollege.nl/Over_ons

Belanghebbenden van de school, zoals ouders en verzorgers, kunnen op de website Scholenopdekaart.nl zien hoe de school presteert ten opzichte van andere scholen. Resultaten zoals het slaagpercentage, doorstroomcijfers en de mate van tevredenheid van ouders en leerlingen worden getoond. De cijfers worden gepresenteerd via Scholenopdekaart.nl van de brancheorganisatie VO-raad. In dit systeem wordt informatie over scholen voor voortgezet onderwijs verzameld. Aan de hand van twintig thema's worden op het internet niet alleen de harde cijfers gepresenteerd, maar worden die cijfers ook vergeleken met andere scholen. Het publiceren van de gegevens met behulp van dit systeem past goed bij de transparante school die het Develstein wil zijn.

In 2003 is een nieuwe rector aangetrokken op het Develstein. Met deze initiatiefrijke persoon werd het Develstein nieuw leven ingeblazen. En dit bleek hard nodig. Uit gesprekken met werknemers is duidelijk geworden dat er meerdere docenten op het Develstein werkzaam waren gedurende 20 jaar zonder dat aan hen door de schoolleiding enig perspectief werd geboden om bepaalde werkzaamheden op een andere manier te gaan uitvoeren of om nieuwe uitdaging aan te gaan. Hierdoor werden er weinig tot geen initiatieven voor ontwikkeling genomen en werd er geen vooruitgang geboekt. Er bestond bijvoorbeeld geen beoordelingscyclus. Hierdoor voelden docenten geen urgentie om de eigen lespraktijk kritisch te bekijken, laat staan om deze aan te passen. Hierdoor gingen de prestaties van de school echter snel achteruit, waardoor docenten verder gedemotiveerd raakten als gevolg waarvan het leerlingaantal hard terug liep. Het Develstein was derhalve in een negatieve spiraal/vicieuze cirkel beland.

Voor het aantreden van deze rector in 2003 was het bestuur van het Develstein gericht op het behouden van de status quo van de school en niet op het doorvoeren van veranderingen. Alle docenten en secties hadden in principe hun eigen 'eilandjes' en er was weinig ruimte voor initiatief en samenwerking op bijvoorbeeld het gebied van vakoverstijgend werken. Doordat het leerlingaantal sterk terug liep, was het tijd om het tij te keren. Er werd tot op dat moment niets aan individuele beoordeling gedaan noch was er enige vorm van integraal personeelsbeleid. Met de nieuwe rector kwam daar verandering in.

Het grote voordeel van het Develstein, en wat ook zo wordt ervaren door de medewerkers, is dat het schoolbestuur tegelijkertijd ook de directie van de school vormt. Het schoolbestuur is toezichthouder en dagelijkse uitvoerder tegelijk. Dit wordt binnen het Develstein het 'one-tie' model genoemd. Het bestuur weet direct wat er speelt op de school en kan snel optreden indien dat het nodig is. Ieder directielid heeft ook de verplichting een aantal vaksecties te 'begeleiden'. Hierdoor is de afstand tussen het bestuur/directie en het uitvoerend personeel klein. Dankzij deze organisatiestructuur van het Develstein kon de benoeming van slechts één nieuw persoon, een nieuwe rector, ertoe leiden dat het roer werd omgegooid.

Vanaf 2003 werden, onder leiding van de nieuwe rector, diverse grootse veranderingen doorgevoerd met als doel om saamhorigheid en kleinschaligheid in een grote school te creëren opdat onderwijskundige doeleinden konden worden gerealiseerd zoals samenwerking en betere onderlinge didactische afstemming. Deze initiatieven om te vernieuwen sijnelden ook door naar het docerend personeel. Uit een benchmark onderzoek bleek bijvoorbeeld dat de bèta vakken achterbleven. Het initiatief dat daarop volgde, te weten het bouwen van een bèta-lab en de inspraak die de docenten daarbij hadden, resulteerde in docenten die zich meer bewust werden van hun vak waardoor zij beter gemotiveerd raakten. Men kreeg het gevoel dat er ruimte was om nieuwe ideeën aan te dragen en ze voelden zich meer gehoord. Alle vaksecties werden ook actief betrokken bij het keuze proces voor nieuwe faciliteiten. Doordat de initiatieven, zoals het verbeteren van bestaande faciliteiten, een gezamenlijk doel beoogden, nam de motivatie bij het persoon ook toe. De actieve participatie van het personeel werd gevraagd en ook serieus genomen. Randvoorwaarden werden verbeterd en dit alles ontwikkelde zich in het geven van beter onderwijs. Docenten moesten weliswaar bereid zijn om kritisch te blijven ten aanzien van hun eigen lespraktijk en deze waar nodig aan te passen, te verbeteren of te moderniseren. Tenslotte stelde het bestuur een nieuw personeelsbeleid vast waarin een beoordelingscyclus was opgenomen. Het bestuur van het Develstein heeft op deze manier stapsgewijs prestatie management geïntroduceerd.

6.1.2. Personeelsbeleid

Onder de bezielende leiding van de nieuwe rector werd voorts de afdeling personeelszaken (HRM) uitgebreid met het Develstein Ontwikkel Centrum (DOC). Dit centrum organiseert cursussen, workshops en lezingen voor personeelsleden, voor OP (onderwijzend personeel) en OOP (onderwijs ondersteunend personeel). De onderwerpen van het onderwijs dat aan het personeel op laagdrempelige wijze wordt aangeboden binnen het DOC zijn zowel vakinhoudelijk als algemeen onderwijskundig. Ook wordt aandacht besteed aan specifieke onderwerpen, zoals de omgang met agressie. Op deze wijze kan het schoolbestuur het beleid meer op maat vormgeven; er wordt scholing aangeboden naar behoefte. Dit werkt motiverend en kwaliteit verhogend. Voorts biedt het de mogelijkheid om als directie de organisatie in een bepaalde richting te sturen en het onderwijs te vernieuwen. Secties kunnen aan de slag gaan in hun eigen omgeving, waardoor het goed aansluit bij de dagelijkse lespraktijk. Ook algemene onderwijskundige vaardigheden kunnen worden geleerd, bijvoorbeeld ten aanzien van de omgang met motivatieproblemen bij leerlingen en/of specifieke problemen in bepaalde leerjaren of afdelingen. Door lessen op te nemen met camera, kan binnen een veilige omgeving een bepaalde lespraktijk onderling worden besproken en kunnen onderling ideeën worden uitgewisseld ter verbetering.

Binnen het DOC zijn de instrumenten van het personeelsbeleid en het beoordelingsbeleid ontwikkeld. Naast de beoordelingsformulieren is tevens een regeling functioneringsgesprekken ontworpen. Dit is een resultante van workshops die door een deskundige derde aan de schoolleiding binnen het DOC zijn gegeven. De functioneringsgesprekken en de verslaglegging ervan worden voortdurend geëvalueerd. De schoolleiding, directie en teamleiders, vergaderen maandelijks over voornoemde zaken om uniformiteit in beoordeling te waarborgen. Momenteel wordt binnen het DOC intervisiemethodes ontwikkeld.

Alle vormen van individuele beoordelingen zijn pas na 2009 ingetreden bij het Develstein. De 360-graden feedback beoordeling is zo een meetinstrument. Na initiële invoering is dit meetinstrument steeds verder geformaliseerd. Binnen het Develstein leeft de overtuiging dat als het personeel wordt gemonitord, er sneller en effectiever kan worden opgetreden. Het *keyword* van het bestuur van het Develstein is dan ook begeleiden.

Elk directielid is verantwoordelijk voor een vakgroep en op kwartaal basis worden de cijfers van hetzelfde kwartaal in het voorgaande schooljaar vergeleken. Binnen het Develstein is de sectie belangrijk, belangrijker dan individuele aanspreekbaarheid. Er wordt gezamenlijk gekeken hoe een bepaald schoolvak kan worden verbeterd indien dat achterblijft. Er is veel ruimte voor scholing en coaching. Het personeelsbeleid is erop gericht om te inventariseren of een bepaald personeelslid persoonlijke begeleiding, zoals scholing of coaching, nodig heeft. Telkenmale als nieuw beleid wordt voorgesteld, worden zogenoemde 'ronde tafel gesprekken' georganiseerd waarbij ieder personeelslid kan aanschuiven. Dit creëert een breder draagvlak binnen de school omdat de personeelsleden zich gehoord voelen.

Een andere vorm van prestatie management dat het Develstein hanteert, is een jaarlijkse 'VMBO' beloning. Aan docenten die het merendeel van hun lessen in het VMBO geven wordt jaarlijks een beloning uitgekeerd. De hoogte van de beloning is afhankelijk van het aantal gegeven lessen in het VMBO. Het bleek moeilijk docenten te vinden die in het VMBO les wilden geven, vooral 1^e graads docenten (die meestal alleen in de bovenbouw van de HAVO en VWO les willen geven). Door deze 'beloning' hoopte het schoolbestuur meer docenten in het VMBO aan de slag te kunnen laten gaan. De achterliggende gedachte van deze beloning is dat het didactisch gezien meer van een docent eist om lessen in het VMBO te verzorgen dan in de HAVO of VWO. De beloning is inmiddels weer afgeschaft en er wordt gezocht naar een andere manier om meer 'bovenbouw' docenten lessen in het VMBO te laten verzorgen. Voor wat betreft de sollicitatieprocedures naar een hogere salarisschaal (LC of LD) De docent doet er alles aan om die schaal te verdienen en zal zijn beste beentje voor zetten tot dat moment, maar na de benoeming neemt de prikkel om te presteren af en wordt weinig initiatief meer genomen. Er is geen

jaarlijks terugkerende verplichting om aan te tonen dat je de schaal nog steeds 'verdient'.

6.1.3. Beleid en ontwikkelingen prestatie management Teylingen

Het Teylingen, locatie Leeuwenhorst, is een school met circa 1500 leerlingen, een scholengemeenschap voor gymnasium, atheneum, havo en vmbo-t (theoretische leerweg). Het Leeuwenhorst is een van de zes scholen binnen de Stichting Fioretti Teylingen. De scholen liggen in de bollenstreek, het Leeuwenhorst staat in Noordwijkerhout. Het Leeuwenhorst heeft ruim 130 mensen in dienst.

De ontwikkelingen op het gebied van prestatie management zijn bij het Teylingen de laatste jaren flink toegenomen. Dit was ingegeven door een wens van het stichtingsbestuur om de scholen binnen de stichting meer te professionaliseren. Op facilitair gebied zijn er professionaliseringsslagen gemaakt. Ook het personeel heeft veel kansen gekregen zich te professionaliseren. Dit met als doel het onderwijs voor de leerlingen te verbeteren. De afgelopen vijf jaar is er een duidelijke ontwikkeling waarneembaar. Een voorbeeld betreft de beoordeling van het lesgevend personeel. Vijf jaar geleden kwam een directielid of een teamleider eenmalig kijken in de les en vervolgens werd de docent via een 360-graden feedback enquête beoordeeld. Dit werd overigens alleen gedaan bij docenten die in het betreffende jaar een nieuwe aanstelling hadden gekregen bij het Teylingen. Zittend personeel werd na het krijgen van een vaste aanstelling niet meer beoordeeld. De 360-graden feedback enquête werd afgenomen bij (i) de docent zelf, (ii) een door de docent daartoe verzochte collega, (iii) de leidinggevende van de docent en (iv) een willekeurige persoon. Op basis van deze vier enquêtes werd een verslag opgemaakt dat vervolgens met de betreffende docent mondeling werd besproken. Aan de leerlingen werd geen input gevraagd. Er volgde een positieve of negatieve beoordeling. Bij een positieve beoordeling werd de docent vrijwel direct een vaste aanstelling aangeboden mits de docent over de benodigde papier beschikte en bevoegd voor de klas kon staan. Bij een negatieve beoordeling werd ofwel de docent een kans geboden om de lespraktijk te verbeteren ofwel het contract werd niet verlengd.

Ongeveer drie jaar geleden zijn op het Teylingen de zogenaamde 'start- en eindgesprekken' toegevoegd aan de 360-graden feedback enquête. De teamleider voert met al zijn teamleden een start gesprek aan het begin van het schooljaar en stelt daarin open vragen en vraagt naar de doelstellingen van de betreffende docent voor komend schooljaar. Dit wordt vastgelegd in een verslag dat door beiden wordt ondertekend. Aan het einde van het schooljaar wordt een eindgesprek gehouden waarin besproken wordt of de gestelde doelen behaald zijn en of de verwachtingen die de docent had voorafgaand aan het schooljaar zijn uitgekomen of juist niet. Er is in dit gesprek ruimte

om ook zaken te bespreken die de docent minder goed vindt, zowel aan de teamleider of naar de school in zijn algemeenheid. Gelijktijdig met de introductie van de start- en eindgesprekken, is ook *supervisie* ingesteld. Supervisie op het Teylingen wordt ingevuld door *peers* een les van een collega te laten observeren op verzoek van de lesgevende docent. De lesgevende, en vragende, docent legt een concreet aandachtspunt voor aan een collega en verzoekt om positieve feedback op dat punt. Het doel van deze supervisie is niet het controleren van je *peers* maar het vragen en ontvangen van feedback op eigen handelen. Het Teylingen heeft het beleid dat tenminste tweemaal gesuperviseerd dient te worden bij iedere docent en dat iedere docent ook tweemaal bij een collega dient te superviseren tijdens elk schooljaar. Dit nieuwe supervisie beleid heeft veel weerstand gekregen in het Teylingen. In de praktijk blijkt het ook nog niet voldoende zichtbaar en wordt het beleid niet nageleefd. Vanuit de schooldirectie of het stichtingsbestuur wordt naleving ook niet gewaarborgd of gecontroleerd.

Sinds vorig schooljaar is de 360-graden feedback enquête vervangen door de leerling-enquête. Er wordt standaard over alle docenten een enquête afgenomen. Ieder jaar wordt per klas aan ongeveer 5 leerlingen gevraagd een online enquête in te vullen. Voor de nieuwe docenten is deze enquête onderdeel van hun beoordeling. Voor de docenten met een vaste aanstelling dient de uitkomst van de enquête ter informatie en kunnen docenten hier lering uit trekken door hun lespraktijk te veranderen/verbeteren. Het eerste jaar dat deze enquête werd afgenomen (2016) was er in de uitslag nog een ranking opgenomen; als docent werd, weliswaar op anonieme basis, inzichtelijk hoe de leerlingen zijn/haar lespraktijk waardeerden ten opzichte van collega's. Deze ranking zorgde voor veel commotie en ook de open vragen waar leerlingen veel in kwijt konden werden af en toe als zeer kwetsend ervaren. Afgelopen jaar (2017) is de ranking weggelaten en zijn de leerlingen bij het invullen van de enquête allemaal gebriefd door een directielid. Het directielid heeft uitgelegd aan de leerlingen wat het belang en doel van de enquête is en ook benadrukt dat het niet de bedoeling is je 'gal' te spuwen over een docent in de open vragen. De uitslag van de enquête werd nu ook niet per mail verstuurd maar ligt voor de respectieve docenten ter inzage bij de teamleiders. Sinds 2017 worden ook de teamleiders en de directieleden meegenomen in de enquête ronde. Alle teamleden wordt gevraagd een enquête in te vullen over de teamleider en er worden random personeelsleden gevraagd een enquête in te vullen over een directielid.

6.1.4. Personeelsbeleid

Het personeelsbeleid van het Teylingen heeft tot doel om docenten de ruimte te geven om zich te ontwikkelen en te reflecteren op de eigen lespraktijk van de betreffende docent. Deze reflectie, dat een voortdurende evaluatie van de eigen lespraktijk is, kan met behulp van collega's worden vormgegeven door middel van intervisies, supervisies en cirkelanalyses. Ook dient een docent de resultaten steeds te evalueren. Om in

aanmerking te komen voor een hoger salarisschaal LC of LD functie heeft Stichting Fioretti Teylingen (SFT) beleid opgesteld. Er is gekozen voor een kwalitatieve benadering. Medewerkers die bevoegd zijn om les te geven, een contract hebben voor onbepaalde tijd en drie jaar onderwijservaring hebben, kunnen door middel van een portfolio solliciteren voor een LC of LD functie. De eisen waaraan je moet voldoen om een LC of LD te krijgen zijn goedgekeurd door de GMR, de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad.

Eén van de speerpunten binnen het HRM-beleid van SFT is opleiding en professionalisering. Een ambitieuze en lerende cultuur vormt de basis voor werken bij één van de scholen die onder de SFT vallen. Iedere medewerker moet zich kunnen ontwikkelen en verder bekwamen. “Beter worden” is de uitdaging. “Stilstaan” is – op den duur – achteruitgang. De docent en schoolleider zijn cruciaal voor de kwaliteit van het onderwijs en onmisbaar voor de verbetering ervan. De professionalisering komt ook aan de orde in de functioneringsgesprekken die gevoerd worden met de medewerkers. Het streven is dat alle lessen gegeven worden door een bevoegde docent. Met elke onbevoegde docent worden afspraken vastgelegd in een studieplan. De studievoortgang wordt gecheckt. Indien geen studie wordt gestart dan wel onvoldoende studievoortgang wordt behaald, wordt het contract uiteindelijk niet verlengd. De gesprekscyclus is een ander belangrijk onderdeel van de beoordeling van docenten. Op papier moeten deze gesprekken aan heel veel voorwaarden voldoen. De ervaring onder de geïnterviewden is dat het belang ervan lang niet altijd door alle teamleiders wordt gedeeld waardoor de gesprekscyclus geen prioriteit lijkt te hebben. Voor verdere inhoud van en eisen aan de gesprekscyclus verwijs ik naar bijlage 3.

6.2. Analyse

In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd of de wetmatigheden en principes van De Bruijn van toepassing zijn op de prestatiemetingen binnen het Develstein en het Teylingen. Vervolgens zal worden beoordeeld of de analyse te verklaren is vanuit de theorie rondom het NPM en of de afstand tussen bestuurder en professional relevant is voor de verschillen die zich voordoen tussen beide scholen. Tenslotte zal worden geconcludeerd of de voor het onderzoek centraal gestelde hypothese juist is of niet.

6.2.1. Develstein

Het prestatie managementbeleid van het Develstein is gebaseerd op het *keyword* ‘begeleiden’ en op teamwork althans gedeelde verantwoordelijkheid. Het beleid richt zich niet op de individuele docent, maar op de prestaties van een vakgroep gezamenlijk. Schoolbreed worden initiatieven ontplooid om de kwaliteit van het Develstein te

verbeteren. De wijze waarop het personeel wordt beoordeeld heeft een lage impact voor een individuele docent. Er volgen bijvoorbeeld geen sancties zoals ontslag voor een individuele docent als prestaties achterblijven. Sterker nog: de docent wordt in dat geval ondersteund in een coaching- of anderszins begeleidingsproces om te achterhalen wat de oorzaak is van achterblijvende prestaties. Nu er relatief weinig individuele verantwoording afgelegd hoeft te worden door een docent, kan de effectiviteit van prestatiemetingen afnemen. Op dit moment wordt een beheersmanagement gehanteerd binnen het Develstein en geen vernieuwingen doorgevoerd. De jaarlijkse gesprekscyclus verliest prioriteit.

Binnen het Develstein lijkt de wet van afnemende effectiviteit van De Bruijn van toepassing. Door de komst van de rector werden er binnen een korte tijd veel veranderd en vernieuwingen doorgevoerd. Van vrijwel geen uitdaging om de kwaliteit te verbeteren, werden de prestaties opeens veel belangrijker. Het nieuwe beleid gaf de docenten opeens vele redenen, en derhalve prikkels, om beter te presteren. Echter, na het behalen van het primaire doel, wordt niet meer gemonitord binnen het Develstein of de behaalde prestatie gehandhaafd blijft. Noch worden er voldoende *triggers* geboden aan de individuele docent om zich te blijven ontwikkelen en uitdagen na het behalen van het primaire doel. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de sollicitatieprocedure voor een LD-functieschaal. De docent doet er alles aan om die schaal te verdienen en zal zijn beste beentje voor zetten tot dat moment, maar na de benoeming neemt de prikkel om te presteren af en wordt weinig initiatief meer genomen. Daardoor heeft het systeem op het Develstein een lage impact en neemt de effectiviteit niet heel snel af.

De wet van mushrooming is op het Develstein deels van toepassing, namelijk gelegen in het feit dat er veel uitzonderingen gemaakt worden op de bestaande prestatiesystemen. Het prestatiesysteem wordt daardoor steeds complexer en ook minder betrouwbaar omdat een eenduidige toepassing ontbreekt. Er wordt weliswaar een prestatiemeting gedaan aan de hand van 360-graden feedback, een cijfer vergelijking of een doelengesprek, maar op het moment dat die doelen niet gehaald worden, hangt er niet direct een consequentie aan vast. Het prestatiesysteem bestaat te lang en wordt niet vernieuwd. Men weet er beter op in te spelen. Een voorbeeld hiervan is dat docenten bij het doelengesprek ieder jaar dezelfde doelen opnemen. Ze weten dat als ze de doelen niet halen ze er toch niet op afgerekend worden. De sturende werking van het prestatiesysteem lijkt verloren te zijn gegaan bij het Develstein. Zowel het bestuur als de docenten zijn tevreden met de papieren werkelijkheid. Dit is met name zo onder de beheersmatige management cultuur die er nu is.

Ook is de wet van collectieve blindheid te herkennen bij het Develstein. Omdat het prestatiebeleid niet of nauwelijks wordt aangepast in de loop der jaren, weten de werknemers inmiddels dat hij/zij doelen moet formuleren aan het begin van het

schooljaar en dat aan het einde van het schooljaar geëvalueerd zal worden of die doelen al dan niet behaald zijn. Het kan voorkomen dat een docent zich enkel richt op de gestelde doelen omdat hij/zij weet dat dat gewenst is en het overige verwaarloost; de tolerantie voor complexiteit neemt daarbij af en de resultaten zijn niet of minder betrouwbaar.

Tenslotte is de wet van het behoud van geperverteerde systemen van toepassing op het Develstein. Het prestatie management is namelijk sterk geritualiseerd. Docenten voeren hun eigen activiteiten uit naar eigen professionele waarden. Dit was wellicht in het bijzonder het geval in de periode voordat de nieuwe rector aantrad in 2003. Er gold toen echter geen vereiste om verantwoording af te leggen. Van echt prestatie management was dan ook geen sprake toentertijd. Vanaf 2003 zijn er veel veranderingen doorgevoerd op het Develstein. Inmiddels is het prestatie managementsysteem van het Develstein echter verworden tot een ritueel. De werknemers kennen het 'kunstje'. Het is een ritueel geworden dat zorgdraagt voor een vreedzame co-existentie tussen bestuur en professional.⁴⁹ Het is een comfortabel systeem.

6.2.2. Teylingen

Het prestatie management beleid op het Teylingen is, anders dan op het Develstein, meer gericht op de individuele docent. Op het Teylingen wordt meer verantwoording gevraagd van de docent om de eigen lespraktijk ieder jaar onder de loep te nemen. Docenten moeten solliciteren voor een LC of LD-functie. Daarna dienen zij ieder jaar een portfolio aan te leveren om de schaal te behouden. De docent loopt het risico de behaalde LC of LD-functie te verliezen. Daarnaast worden er afspraken gemaakt met de docent over het behalen van de benodigde bevoegdheid. Indien de bevoegdheid niet wordt gehaald binnen de afgesproken termijn, dan bestaat het risico dat het contract met de docent niet wordt verlengd. Een benchmark van docenten onderling, naar aanleiding van de leerling enquête, is de laatste jaren ook aan de orde. Dit kan leiden tot pervers gedrag, waarbij docenten proberen de enquête te beïnvloeden. Inmiddels weten docenten na twee jaar welke vragen er worden gesteld en wanneer de enquête plaatsvindt. Je kunt er dus meer inspelen tijdens je lessen en dan met name de lessen die net de week voor de enquête zijn. Doordat deze benchmark een hoge impact heeft, valt dit bij het Teylingen onder de wet van afnemende effectiviteit.

Op het Teylingen geldt een systeem waarbij derden (de overkoepelende stichting) belang hebben bij de instandhouding van het systeem. In de afgelopen jaren bleef het leerlingenaantal bij het Teylingen stijgen. Men probeerde 'koste wat het kost' alle leerlingen aan te nemen. Inmiddels is het pand te klein voor het aantal leerlingen en

⁴⁹ De Bruijn, H. (2006), p. 63

neemt de werkdruk met overvolle klassen toe. Het stellen van doelen en het verbeteren van de lespraktijk verdwijnt naar de achtergrond en docenten vervallen meer in oude patronen door gebrek aan tijd en ruimte is voor nieuwe initiatieven. Nieuwe werknemers weten niet beter dan te werken volgens het prestatiesysteem dat op dat moment geldt. Zij zullen kwantitatieve doelstellingen gelijk stellen aan professionele prestatie. Er geldt een papieren werkelijkheid en het prestatiemetingsysteem is weinig effectief. De wet van mushrooming en de wet van de afnemende effectiviteit zijn derhalve van toepassing op het Teylingen.

6.3. Verklaarbaar vanuit NPM?

In 2007 is door de Onderwijsraad een advies uitgebracht aan het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, getiteld: 'Leraarschap is eigenaarschap'. Naar aanleiding van dit advies is op verzoek van het Ministerie onderzoek gedaan naar de positie van de docent bij nieuwe bestuurlijke verhoudingen. Dergelijke nieuwe bestuurlijke verhoudingen hebben enkele jaren prioriteit gehad vanuit het Ministerie richting scholen. Dit in het kader van autonomievergroting en herinrichting van interne beheersprocessen binnen het onderwijs.

Door het beleid van deregulering en autonomievergroting zijn onderwijsinstellingen in toenemende mate zelf verantwoordelijk geworden voor hun financieel- en personeelsbeleid en voor de manier waarop binnen een school onderwijsconcepten worden ingevuld. Daardoor zijn verhoudingen tussen docenten, schoolbesturen en ouders sterk veranderd in de periode vanaf ongeveer 1987.⁵⁰ Dit zijn duidelijk voorbeelden van veranderingen binnen het voortgezet onderwijs die te herleiden zijn tot het in de jaren'80 ingezette NPM 'denken'.

De positie van de docent in relatie tot het management en bestuur uit zich vooral in 'passieve volgzzaamheid' op het moment dat genomen beslissingen van hoger hand worden opgelegd worden aan docenten. Er heerst relatief grote ontevredenheid richting schoolbesturen en management in de jaren voor 2007. De Onderwijsraad heeft gezien dat in de praktijk de docenten en het management dezelfde missie hebben maar dat er nog teveel beslist wordt van bovenaf; docenten hebben te weinig eigenaarschap over het door hen in te richten onderwijs. Schoolbesturen dienen daartoe docenten meer vrijheid te geven om hun eigen lespraktijk 'in te richten'. Daar staat tegenover dat het schoolbestuur de docent dan ook kan houden aan zijn plichten. De Onderwijsraad heeft in het voornoemde advies tevens vastgesteld dat een schoolleider ook kennis moet

50

https://www.onderwijsraad.nl/upload/documents/publicaties/volledig/leraarschap_is_eigenaarschap.pdf

hebben van het onderwijs en, indien noodzakelijk, bijgeschoold moet worden indien die kennis ontbreekt of in te beperkte mate aanwezig is.⁵¹

Het volgende citaat vat treffend samen hoe de rol van docent ingevuld zou moeten worden volgens de Onderwijsraad:

“Hoe definieert de onderwijsraad de professional/beroepsbeoefenaar in het onderwijs? Het raadsadvies Toerusten=Uitrusten (2002c) ziet de leraar als een hoogopgeleide, zelfstandig opererende beroepsbeoefenaar, met een sterke intrinsieke motivatie om leerlingen iets bij te brengen en vooruit te helpen in de maatschappij. Het begrip zelfstandig verwijst naar de regelmogelijkheden die de leraar daarbij ter beschikking staan, maar eveneens naar de capaciteiten van de leraar zelf om diens functie op een adequate wijze tot uitvoering te brengen. Het begrip professioneel verwijst niet alleen naar de professie van het leraarschap, maar ook naar het niveau van zelfmanagement van deze beroepsbeoefenaars, waarvan zelfontwikkeling een belangrijk onderdeel vormt. Deze (verdere) professionalisering betreft alle activiteiten om de competenties die (in)direct in verband staan met de uitoefening van het beroep te verdiepen en te verbreden.” (onderwijsraad, 2007)

Een manager in het bedrijfsleven (waarin de NPM gedachte is ontstaan) moet zich bezighouden met de financiële middelen en de verantwoording die afgelegd moet worden aan een bestuur. Dit is een andere rol dan een docent heeft. Een docent richt zich op het primaire proces: het lesgeven. Dit kan een machtsconflict veroorzaken volgens de Onderwijsraad.⁵² De Onderwijsraad beschrijft in het voornoemde advies dat het docentenberoep een uitzonderlijk beroep is. Docenten hebben vakkennis en kunnen in principe zelfstandig werken. Veel docenten zijn van mening dat zij weinig tot geen anderen nodig hebben om hun vak goed te kunnen uitoefenen. Bemoeienis van bestuur, management of overheid wordt dan ook als overbodig beschouwd door de docenten. Dat neemt niet weg dat de Onderwijsraad ook constateert dat juist collega's / peers gesprekspartners voor een docent zijn. Collega's zitten in het zelfde 'schuitje'. Docenten kunnen bijvoorbeeld soms beiden een probleem hebben met een bepaalde leerling of klas en overleg met collega's kan dan heel waardevol zijn. Een vergaande vorm van een dergelijk soort bemoeienis van een collega is *intervisie*; kijken bij elkaar in de klas. Niet om elkaar te bekritisieren maar juist om elkaar te helpen. Dit fenomeen intervisie zie je steeds meer en hangt nauw samen met de wens van de overheid dat docenten zich meer eigenaar voelen van hun eigen ontwikkeling en moet dus niet als een negatieve vorm

⁵¹ Leraarschap is eigenaarschap, 2007, p9

⁵² Leraarschap is eigenaarschap, 2007. P 18

van prestatie indicator ervaren worden. Het is wel aan de scholen zelf hoe ze dit invullen en implementeren en ook overbrengen aan het docerend personeel.

6.3.1. Verklaring uitbreiding systemen Develstein

De rol van het management of schoolbestuur is belangrijk voor de docent. De docent voelt zich autonoom als hij of zij veel vrijheid krijgt om zijn lespraktijk in te richten op een manier waarvan hij of zij denkt dat die het beste is voor zijn of haar specifieke vak. Binnen het Develstein is duidelijk geworden dat inspraak hebben en het bieden van ruimte voor initiatieven belangrijk is voor de docent. Het feit dat het bestuur zeer dichtbij de docent staat en open staat voor initiatieven zorgt ervoor dat de docenten zich gezien en gehoord voelen. De docenten ervaren een prestatiemeting dan ook niet als nadelig omdat ze niet het gevoel hebben erop 'afgerekend' te kunnen worden. Dat is namelijk niet de insteek noch het doel van het prestatie management bij het Develstein. De vraag rijst in dat kader wel of de prestatie metingen bij het Develstein hierdoor minder effectief worden. De primaire taak – het les geven – lijkt er, op basis van het verrichte onderzoek, niet onder te lijden.

Waarom dan toch uitbreiding van prestatiesystemen? De overheid vraagt dit simpelweg van scholen in het algemeen. Er worden meer kwaliteitseisen gesteld en men wil meer prestatie indicatoren om scholen te kunnen beoordelen. Door scholen veel autonomie te geven (wat voortkomt vanuit NPM), kunnen scholen wel zelf de vorm kiezen. Op het Develstein is naar een vorm gezocht die werkt en als prettig ervaren wordt door iedereen.

6.3.2. Verklaring uitbreiding systemen Teylingen

Het Teylingen heeft de laatste jaren een enorme groei in leerlingaantal te verwerken gehad. Er is veel personeel aangenomen en het pand heeft al twee keer een uitbreiding aan lokalen gekregen. Tegelijkertijd namen de examenresultaten op de HAVO en het VWO af. Het Teylingen is een school waar veel leerlingen het voordeel van de twijfel krijgen en dus over mogen naar een volgende klas. Doordat veel leerlingen die kans krijgen is - na analyse van de examenresultaten - één van de conclusies dat er wat meer leerlingen zakken of afstromen. Voor de school en de overheid zijn die resultaten belangrijk. Immers, een goed presterende school resulteert in veel leerlingen. Die toename in het personeelsbestand en de afnemende resultaten hebben tot gevolg dat de school meer gestandaardiseerde prestatiesystemen invoert. Het Teylingen meent dat zolang docenten geprikkeld worden om hun lespraktijk te verbeteren, de resultaten ook zouden moeten verbeteren. Veel docenten ervaren een hoge werkdruk door de toegenomen regeldruk en grote klassen en een steeds groter wordend taakbeleid. Ze zien hun autonomie afnemen en merken dat zij aan steeds meer partijen verantwoording moeten afleggen. Docenten op het Teylingen ervaren de

prestatie metingen als een systeem van steeds meer controle en verantwoording afleggen.

6.3.3. Verklaring afname effectiviteit prestatiesystemen

Het kan zo zijn dat mensen die onderworpen worden aan systemen van prestatie metingen leren zich steeds meer daar naar te richten. Daarmee wordt bedoeld dat professionals zich gaan gedragen naar de gewenste uitkomsten van het systeem. Zeker als bepaalde metingen een jaarlijks terugkerend iets zijn geworden, kunnen professionals daar op inspelen. Als een docent weet dat een les wordt bijgewoond door een beoordelaar, kan de docent de les daar op aanpassen. Vervolgens wordt een enquête onder leerlingen afgenomen over die betreffende les. Een ervaren docent, die al enkele jaren op dezelfde manier wordt beoordeeld, weet precies waar hij of zij aan moet voldoen. Lesbezoeken en enquêtes zijn altijd van te voren gepland en niet steekproefsgewijs. Dit roept strategisch gedrag op wat een pervers effect is van prestatie metingen. Gevolg is een afnemende effectiviteit van de prestatie meting.

De vraag rijst dan waarom de afname in effectiviteit hoger is op het Teylingen dan op de andere school, het Develstein? De Bruijn benoemt in zijn boek dat er een negatief effect optreedt als de volgende factor meespeelt: de afstand van de bestuurder tot het primaire proces.

6.3.4. Impact van organisatiestructuur op prestatie management

Het Teylingen is onderdeel van een stichting met daarin 6 scholen. Iedere locatie heeft een eigen directie/schoolleiding die zich dienen te conformeren aan de afspraken die het overkoepelende stichtingsbestuur gemaakt heeft en die voor alle scholen binnen de stichting gelden. Anders dan het Teylingen is het Develstein een zelfstandig opererende school. Het schoolbestuur fungeert direct als de dagelijkse directie van het Develstein en heeft daardoor mogelijk meer slagkracht dan de directie van het Teylingen. De afwijkende organisatiestructuur brengt ook met zich dat de afstand tussen bestuurder en professional verschilt tussen beide scholen. Het prestatiebeleid wordt bij het Teylingen meer van hoger hand opgelegd, terwijl bij het Develstein meer ruimte is binnen de school om suggesties te doen aan het schoolbestuur. Bij het Teylingen leeft meer wantrouwen tussen beoordelaar en beoordeelde, met name doordat de afgelopen periode in een recordtijd veel nieuwe prestatiesystemen zijn doorgevoerd waarover de beoordeelde niet of nauwelijks geïnformeerd is. Het feit dat er veel nieuwe prestatie metingen in korte tijd zijn doorgevoerd bij het Teylingen duidt op de wet van mushrooming. Doordat het overkoepelende stichtingsbestuur hetzelfde beleid wil hanteren voor alle scholen binnen de stichting maakt dat metingen die van bovenaf opgelegd worden ook door alle scholen dienen te worden doorgevoerd. Men kijkt daarbij niet per school naar geschiktheid per meting en hoe dit gecommuniceerd dient

te worden. Wat je dan ziet is dat de schoolleiding per school van de stichting de meting gaat doen zonder daar vooraf heel erg over nagedacht te hebben hoe zedit het beste kunnen terugkoppelen/uitleggen naar het personeel. Het is iets wat gewoonweg moet gebeuren en dus gebeurt het ook en in het geval van de leerling enquête is deze snel afgenomen zonder dat het personeel daar goed over geïnformeerd was. Dit is niet het geval bij het Develstein, men wordt daar tijdig en goed geïnformeerd. Doordat het personeel daar de kans kreeg om mee te denken en praten zijn er niet zoveel prestatiemetingen doorgevoerd in korte tijd als bij het Teylingen. Ze zijn er wel maar de manier waarop het gebracht werd is beduidend anders en heeft een veel lagere impact op het Develstein dan op het Teylingen. Op het Teylingen kan de uitkomst van een meting een negatief gevolg en consequenties voor een docent met zich meebrengen en op het Develstein niet.

Doordat het bestuur van het Develstein dichterbij de docent staat lijken zij daarmee voorzichtiger om te gaan met de invoering van prestatiemetingen dan bij het Teylingen. Op het Teylingen worden de metingen op een zakelijkere meer top-down manier doorgevoerd. De afstand van de bestuurder tot het primaire proces is dus groter op het Teylingen dan bij het Develstein.

De impact van prestatiemetingen is hoger op het Teylingen dan bij het Develstein en daardoor gaan docenten sneller pervers gedrag vertonen omdat er voor hun gevoel meer afhangt van een prestatiemeting. Doordat het Teylingen consequenties kan verbinden aan de metingen zullen docenten proberen de metingen positief te beïnvloeden waar dat kan. Daardoor worden metingen minder effectief en betrouwbaar. 'Hoe meer er 'gestuurd wordt met behulp van prestatiemetingen vanuit management niveau, des te sterker is de prikkel om pervers gedrag te vertonen. Meer sturing leidt tot meer negatieve effecten.'⁵³

6.3.5. Verklaring afname effectiviteit Develstein

Bij het Develstein lijkt de impact van prestatiemetingen lager dan bij het Teylingen. De effecten van de metingen voor de werknemers zijn niet van groot belang op hun functioneren. Metingen kunnen daardoor juist ook wel minder effectief worden omdat er geen enkele prikkel is om de lespraktijk te verbeteren ook als uit een meting blijkt dat je beter kunt presteren als docent. Op het Develstein zijn de metingen 'ongevaarlijk' voor de professional. Een prestatiemeting systeem met een lage impact bevat geen prikkels tot verbetering en zou best effectief kunnen zijn. Develstein beoogt wellicht door hun aanpak met de lage impact voor elkaar te krijgen dat de docent het een zaak

53 De Bruijn, H. (2006), p. 53

van professionele eer vindt om prestaties te verbeteren, prestaties zouden dan zelfhelend kunnen werken. Als dat zelfhelende mechanisme zich niet voordoet kan het voorkomen dat de impact verhoogt wordt. Met het verhogen van de impact kan pervers gedrag ontstaan en neemt de effectiviteit van een meting af.⁵⁴

6.3.6. Verklaring afname effectiviteit Teylingen

Zoals hierboven al beschreven is de impact van prestatiemetingen hoger op het Teylingen dan bij het Develstein en daardoor kunnen docenten sneller pervers gedrag vertonen omdat er voor hun gevoel meer afhangt van een prestatiemeting. Doordat het Teylingen consequenties verbindt aan de metingen zullen docenten proberen de metingen positief te beïnvloeden waar dat kan. Daardoor worden metingen in de loop der tijd minder effectief en betrouwbaar. Het effect op het functioneren en de beloningen van degenen die onderwerp van het systeem van prestatie management, kan tot prikkels voor pervers gedrag leiden. Zoals al eerder beschreven neemt de effectiviteit van een prestatiesysteem af als het systeem een hoge impact heeft. De wet doet zich bij Teylingen dus in sterkere mate voor dan bij het Develstein.

6.4. Bevestiging of verwerping hypothese

In de loop der jaren zullen systemen van prestatie management steeds uitgebreider en minder effectief worden als gevolg van de wet van mushrooming en de wet van de afnemende effectiviteit als geformuleerd door De Bruijn

Dit was de centraal gestelde hypothese voor dit scriptieonderzoek.

Uit de interviews die voor dit scriptieonderzoek zijn afgenomen kwam naar voren dat zowel op het Develstein als op het Teylingen prestatiesystemen uitgebreider worden. Op het Teylingen is dit duidelijk waar te nemen; ieder jaar wordt aan het bestaande prestatie managementsysteem een 'extra' vorm van prestatiemeting toegevoegd. Prestatiesystemen kunnen uitdijen als een professional zich niet juist behandeld voelt. In het onderwijs is het meten van een individuele prestatie zeer lastig omdat lessen bijvoorbeeld vaak momentopnames zijn. Een meting besteedt niet aan alle aspecten aandacht en houdt geen rekening met het moment waarop een prestatiemeting gedaan wordt. De professional zal ook, bij de uitkomst van een slechte prestatiemeting, vragen om meer indicatoren zodat er een reëler beeld ontstaat.⁵⁵ De professional zal voorts een beroep doen op het in acht nemen van eventuele uitzonderlijke situaties die invloed

⁵⁴ De Bruijn, H. (2006), p. 51

⁵⁵ De Bruijn, H. (2006), p. 56

hebben op de individuele prestatie­meting. Dit heeft als gevolg dat meer regels opgesteld dienen te worden ten aanzien van de doorwerking van dergelijke uitzonderingen op de individuele prestatie­meting. En op die wijze wordt het systeem verder uitgebreid. Dit lijkt een natuurlijk en evident proces rondom het ontwikkelen van een prestatiesysteem. De wet van mushrooming van De Bruijn treedt bovendien nog sneller op wanneer de afstand tussen de beoordelaar en de beoordeelde groot is. Wanneer een beoordelaar de context goed kent, en daarmee dicht­er bij de individu van de beoordeelde staat, zal het oordeel doorgaans softer zijn. Wanneer een beoordeelde de prestatie­meting wantrouwt zal er ook uitbreiding van het systeem plaatsvinden; de beoordelaar wil een zo waterdicht mogelijke meting en de beoordeelde voelt des te meer een prikkel voor perverterend gedrag.⁵⁶ Een andere conditie waaronder de wet van mushrooming in werking treedt is wanneer de consequenties van een meting een hoge impact hebben. Op het moment dat een school slechter presteert en de resultaten onder het landelijke gemiddelde liggen, zullen er systemen in werking treden om die resultaten te verbeteren. De impact voor een school kan hoog zijn en dientengevolge voor de professional uiteindelijk ook omdat die onderworpen wordt aan nieuwe prestatie­metingen. De Bruijn concludeert dat hoe meer een systeem uitdijt, des te meer het zijn sturende werking en elegantie verliest.⁵⁷ Maar hoe meer je een uitgedijd systeem preciezer maakt en steeds meer verfijnt en stuurt, des te meer prikkels voor strategisch gedrag worden gecreeerd. Zolang die prikkels er zijn zal er kans op mushrooming blijven bestaan.⁵⁸ De hypothese wordt derhalve aangenomen op het eerste gedeelte: prestatie­managementsystemen zullen in de loop der jaren steeds uitgebreider worden.

Het onderzoek wijst niet uit dat de systemen minder effectief worden. Wel worden ze als steeds 'normaler' ervaren door de docenten op beide scholen. Dit gewenningsproces is langer aan de gang op het Teylingen dan op het Develstein. Doordat de prestatie­meting een jaarlijks terugkerend fenomeen is op het Teylingen is de 'spanning' en nieuw­igheid er af. Ook komen een aantal systemen niet van de grond, zoals supervisie. Deze vorm van prestatie­meting is dan ook op dit moment niet effectief. De impact van de uitkomst van de prestatie­meting is hoog op het Teylingen en dat maakt dat de effectiviteit sterk afneemt omdat er prikkels ontstaan voor pervers gedrag. Op het Develstein staat prestatie­management minder centraal. Het gaat uit van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van bijvoorbeeld een vakgroep in plaats dat het een individueel beoorde­lingssysteem is zoals op het Teylingen. De impact van de prestatie­meting is bij het Develstein laag; de prestatie­meting is bedoeld om meer transparantie te creëren. De impact van een (systeem van) prestatie­meting binnen een school kan hoog zijn om

⁵⁶ De Bruijn, H. (2006), p. 58

⁵⁷ De Bruijn, H. (2006), p. 59

⁵⁸ De Bruijn, H. (2006), p. 59

verschillende redenen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat er financiële consequenties volgen als je als school achterblijft of slecht presteert. Tegenwoordig worden resultaten van scholen overal gepubliceerd en zijn inzichtelijk voor iedereen. De school wil niet te boek staan onder een slechte naam en/of een lage 'ranking' hebben. Dat kan immers het keuzegedrag van ouders en kinderen beïnvloeden.⁵⁹ Een andere reden dat de impact hoog kan zijn, is bijvoorbeeld dat besturen meer toezicht willen op de dagelijkse gang van zaken en op de lessen van een professional. Dit kan als onprettig worden ervaren door professionals omdat zij juist gewend zijn aan de autonomie en vrijheden die hun werk hen biedt. Indien een prestatiesysteem derhalve een te hoge impact heeft en er te veel van afhangt, neemt de effectiviteit van prestatiemeting doorgaans af omdat er sterke prikkels voor pervers gedrag ontstaan.⁶⁰ Hoewel deze conclusie wel getrokken kan worden, is meer data nodig om te beoordelen of het tweede deel van de hypothese - ter zake het inboeten van effectiviteit van prestatie-managementsystemen - verworpen of bevestigd dient te worden. Het verrichte onderzoek is helaas te beperkt gebleken om een eenduidige conclusie ter zake dit deel van de gestelde hypothese te trekken.

⁵⁹ De Bruijn, H. (2006), p. 50

⁶⁰ De Bruijn, H. (2006), p. 51

7. Conclusie

Op beide scholen worden prestatieingen gehouden. Het Teylingen was er al iets langer mee bezig dan het Develstein. Beide scholen zitten nu op eenzelfde niveau qua hoeveelheid en soort prestatieingen. De prestatieingen hebben als doel de docenten te laten inzien hoe zij presteren in hun kerntaak, het lesgeven, en hoe de leerlingen de docent en diens lessen ervaren. Beide scholen hebben tot doel om docenten er toe aan te zetten hun lespraktijk blijvend te evalueren en te verbeteren waar nodig. Zowel het Teylingen als het Develstein vindt een kritische docent belangrijk; kritisch op jezelf als docent en hulpvaardig naar collega's om elkaar te helpen verbeteren waar nodig/gewenst. De leerling moet centraal staan. Doordat docenten bij elkaar kijken door middel van intervisie, zouden docenten zich meer bewust worden van de wijze waarop zij les geven. Intervisie biedt ook een ingang aan docenten om hun resultaten te evalueren met behulp van collega's.

De scholen hebben een verantwoordelijkheid richting de overheid. Het ministerie van Onderwijs verwacht dat scholen aan prestatieingen doen. Zij verwacht dat scholen daar transparant mee omgaan en willen graag scholen onderling kunnen vergelijken. Die wens van de overheid kan worden herleid naar het NPM. Standaardisatie van prestaties, het - als instelling - aannemen van een competitieve houding, en resultaatgerichtheid zijn belangrijke kenmerken van NPM. Deze kenmerken zijn terug te vinden in de uitbreiding van prestatieingen binnen het voortgezet onderwijs.

Een kanttekening is dat het NPM te weinig aandacht voor de omgeving en belangen van scholen gehad heeft. Scholen zijn op een gegeven moment afhankelijk geworden van kwaliteitseisen en daardoor is het prestatie management opgekomen. Scholen willen graag goed presteren want dan krijgen ze meer leerlingen (en subsidies van de overheid). Voor goede prestaties heb je goede docenten nodig. Goed bestuur mag dan ook zeker niet ontbreken. Hoe beter de 'band' tussen de professional en een bestuur, des te beter zijn de prestaties. Eerst waren de kwantitatieve criteria belangrijk, zoals cijfers, doorstroom en slagingspercentages. Daarna kwamen daar de prestaties van het personeel bij. Doordat in de media scholen konden worden vergeleken en al deze vergelijkingen en de daaruit vloeiende resultaten openbaar werden gemaakt, werden scholen zich meer bewust van prestatie management. Uiteindelijk werden de prestaties van de professional ook gemonitord, gestandaardiseerd en beoordeeld. Het prestatiesysteem binnen het onderwijs werd derhalve omvangrijker en complexer. Bovendien wordt er heden ten dage zoveel aandacht besteed aan de uitkomsten van prestatieingen. Dat er ook geen weg meer terug is.

Een eerste conclusie is dan ook dat:

- De basis voor prestatie management binnen het onderwijs ligt in het NPM; de media en overheid hebben er vervolgens toe geleid dat de wetmatigheid van mushrooming intrad: prestatiesystemen worden steeds complexer en uitgebreider.

Op het Teylingen en het Develstein worden de prestatie metingen ervaren als iets wat *moet*. Op het Teylingen vrezende docenten bovendien te worden afgerekend op de uitkomst van een leerling enquête. Doordat de leerling enquête nu voor het derde achtereenvolgende jaar is afgenomen weet men steeds beter hoe het werkt en hoe de leerling daarop is 'voor te bereiden'. Ook de leerlingen kennen het 'trucje' en de nieuwheid is ervan af waardoor de leerlingen er iets minder serieus mee om lijken te gaan in sommige gevallen. Dat geeft vervolgens een vertekend beeld richting de docent die beoordeeld wordt. Intervisie wordt binnen het Teylingen ervaren als 'bekeken' worden en vervolgens kritiek krijgen. Er is geen draagvlak bij de teamleiders voor de jaargesprekken. Omdat de teamleiders die gesprekken afnemen, worden de jaargesprekken niet serieus genomen door docenten. De verslagen die opgemaakt worden naar aanleiding van de jaargesprekken, worden echter wel in de personeelsdossiers van de docenten opgenomen. Op het Teylingen wordt telkenmale gezocht naar nieuwe manieren om prestaties te meten. Die komen niet in de plaats van een oud systeem maar die komen er steeds bij. Op het Develstein worden de prestatie metingen als een gezamenlijk doel gezien en heeft het (nog) geen 'negatieve' lading. Alle systemen rondom de metingen zijn ook nog vrij nieuw en staan iets meer in de kinderschoenen bij het Develstein in vergelijking met het Teylingen. Docenten van het Develstein worden ook (nog) niet 'afgerekend' op de uitkomst van een prestatie meting.

Een tweede conclusie is:

- De effectiviteit van een prestatie meting neemt af naarmate de manieren waarop prestaties worden gemeten niet periodiek veranderen. Er ontstaan dan prikkels die pervers gedrag kunnen vertonen. Bij een systeem met hoge impact neemt de effectiviteit sneller af dan in een systeem met lage impact.

Voor de overheid en scholen is de kwaliteit van het geboden onderwijs van significant belang. Ouders kiezen ook graag voor een school die goed aangeschreven staat. Iedereen wil dat zijn of haar kind goed onderwijs krijgt van vakbekwame docenten. Doordat de systemen niet vernieuwen maar slechts uitbreiden om die kwaliteit te meten, en, als gevolg, de effectiviteit van de systemen afneemt omdat docenten de uitkomsten van de prestatie meting kunnen manipuleren omdat zij zich er op kunnen voorbereiden, ontstaat er alleen een papieren werkelijkheid. Er kan pervers gedrag ontstaan omdat docenten weten wanneer er een meting is en wat de vereisten zijn om bijvoorbeeld een

positieve leerling enquête te krijgen. Het intreden van de wet van collectieve blindheid is het gevolg. Iedereen is tevreden met de prestatie op papier, terwijl de prestatie gemanipuleerd is.

Een derde conclusie is:

- Doorlopende uitbreiding van prestatiesystemen leidt tot afnemende effectiviteit en uiteindelijk tot gemanipuleerde prestatiemetingen.

Om draagvlak te creëren onder het lesgevend personeel, dienen schoolbesturen en directies de doelstellingen van prestatiemetingen te delen met en goed uit te leggen aan het personeel. Het Develstein laat docenten veel meedenken en meebeslissen. Het Teylingen deed dat minder maar wil daar in 2017-2018 verandering in brengen.

Een vierde conclusie is:

- Een kleine afstand tussen schoolbestuur en docent heeft een positief gevolg voor het verantwoordelijkheidsgevoel van de docent. Hoe meer verantwoordelijk een docent zich voelt, des te beter zal hij presteren.

Veranderingen in de publieke sector zijn lastig. Als een bepaalde weg ingeslagen is, kan daar niet zondermeer nog van afgeweken worden.⁶¹ Althans, het kán wel, maar het is zeer de vraag of dat tot het gewenste resultaat leidt. Ergo, systemen die steeds complexer en uitgebreider worden, kunnen niet van het ene op het andere moment worden afgeschaft. De wet van het behoud van geperverteerde systemen doet zijn intrede; systemen zijn een ritueel geworden of mensen zijn ervan afhankelijk geworden. Afschaffen en/of afbouwen is dan niet makkelijk meer. Deze laatste wetmatigheid van De Bruijn treedt alleen in werking als daar aan voorafgaand de drie eerder beschreven wetmatigheden optreden (betreffende de 'wet van afnemende effectiviteit', de 'wet van mushrooming' en de 'wet van collectieve blindheid'). Dat is het geval op het Teylingen. Het Develstein is nog niet zo ver omdat de prestatiemetingen op het Develstein minder ontwikkeld zijn. Mogelijk gebeurt het te zijner tijd ook op het Develstein. Het kan een verschil maken als op het Teylingen het schoolbestuur meer ruimte biedt aan het lesgevend personeel qua communicatie en inspraak. Docenten moeten minder het gevoel krijgen dat zij op een meting kunnen worden afgerekend. Zowel op het Develstein als op het Teylingen wordt er echter wel naar gestreefd dat docenten zich 'eigenaar' voelen van hun lespraktijk en de gepaard gaande resultaten. Men streeft naar

⁶¹ Lynn (2006) noemt dit 'pad-afhankelijk'.

een effectief zelfhelend systeem waarbij de docent zijn verantwoordelijkheid neemt na een prestatiemeting.

De eindconclusie is:

Er worden steeds hogere eisen gesteld aan kwaliteit binnen onze samenleving. Transparantie is een evidente en niet te stoppen ontwikkeling vandaag de dag. Het functioneren van een school is dan ook een 'publiek geheim' geworden. Kwalitatief goed onderwijs vormt de bakermat van een goed functionerende maatschappij. Prestatiemetingen binnen het onderwijs beogen die kwaliteit te waarborgen. Echter, doordat er steeds meer belang wordt gehecht aan steeds beter wordende prestaties en de druk om te presteren wordt opgevoerd, heeft dit een averechts effect op de effectiviteit van prestatiemetingen. Prestatiemanagementsystemen worden uitgebreider en het resultaat wordt een doel op zich. Als gevolg hiervan worden de resultaten gemanipuleerd en resulteert slechts een papieren werkelijkheid. De eindconclusie van het onderzoek dat ten grondslag ligt aan deze scriptie is dan ook dat de ingeslagen weg met betrekking tot prestatiesystemen, voortvloeiend uit het NPM gedachtegoed, meer tijd nodig heeft om een juiste balans en manier te vinden om de kwaliteit van scholen te meten op een eerlijke transparante manier, waarbij de professional zich - gesteund door het bestuur en/of management - eigenaar voelt van zijn eigen lespraktijk en zich verantwoordelijk voelt om zijn lespraktijk continu onder de loep te nemen en daar waar nodig te verbeteren.

Dar vanuit het NPM gedachtegoed prestatiesystemen binnen de sector onderwijs geïntroduceerd zijn, lijkt evident. NPM beoogt juist dat meer publieke organisaties die vanuit publieke middelen gesteund worden meer transparantie en verantwoording moeten afleggen; een middel daarvoor is dat kwaliteit gemeten wordt. Immers, alleen dan is vergelijken mogelijk (benchmarking). Daarmee worden de prestaties van scholen inzichtelijker en kan er een oordeel over geveld worden dat (financieel) beloond dan wel gesanctioneerd kan worden. Daarmee wordt beoogd dat publieke organisaties, scholen in dit geval, de kwaliteit blijven verbeteren. Wanneer de prestaties en resultaten van scholen transparant zijn en voor iedereen inzichtelijk zullen scholen ook meer met elkaar concurreren, wat ook een NPM gedachtegoed is geweest. De Bruijn stelt dat prestatiemeting binnen de publieke sector niet geschikt is omdat de aard van de werkzaamheden niet te meten zijn maar aan de andere kant is het wel belangrijk dat publieke organisaties verantwoording afleggen. Prestatiemetingen zullen negatieve effecten oproepen als de volgende zaken overheersen stelt de Bruijn: de mate waarin de beoordeelde afgerekend wordt en wanneer de relatie of afstand van de beoordelaar en beoordeelde groot is. Met De Bruijn ben ik van mening dat het goed is dat er prestatiemetingen zijn in het onderwijs zodat professionals getriggerd worden om hun eigen lespraktijk kritisch te beoordelen en herzien indien nodig. De maatschappij - en

daarmee de behoeftes van leerlingen evenals de verwachtingen van ouders - is exponentieel aan het veranderen in vergelijking met 30 jaar. Het leren van vaardigheden die leerlingen helpen hun talenten te ontdekken is veel belangrijker geworden. We weten vandaag de dag niet welke beroepen er nog over 10 jaar bestaan of welke nieuwe erbij gekomen zijn. De professional dient blijvend te onderzoeken hoe de dagelijkse lespraktijk zoveel mogelijk aansluit bij de leerling van nu. Passend onderwijs, leerstijlen, ict zijn allemaal zaken waar de professional zich in moet blijven verdiepen en ontwikkelen. Prestatiemeting draagt er aan bij dat een professional voldoende prikkels voelt om de benodigde tijd en energie hierin te steken. Mijns inziens is het daarbij van belang dat vooraf aan de professional wordt verduidelijkt door beoordelaars op welke wijze een prestatiemeting wordt verricht en wat het inhoudelijk behelst. Inspraak daarin van de professional draagt bij aan een beter begrip en derhalve breder draagvlak en acceptatie van prestatiemeting binnen de school.

8. Aanbevelingen

Het is duidelijk dat het onderwijs in de afgelopen jaren meer onderworpen is aan verschillende systemen van prestatiemeting. De beleving van de professionals verschilt heel erg. Hoe een professional de prestatiemeting ervaart is daarentegen wel van groot belang voor het bereiken van het doel van een dergelijke meting. Dit doel is het creëren van meer transparantie en verbetering van eigen presteren om zo de leerlingen en de school te helpen goede resultaten te laten behalen. Prestatiemetingen dienen goed uitgelegd te worden aan professionals om te voorkomen dat er onbedoelde gevolgen optreden zoals pervers of strategisch gedrag om een prestatiemeting te manipuleren. Zodra het doel van de meting duidelijk is en de professional zich eigenaar voelt van zijn eigen presteren en daarmee ook van zijn leerlingen en de school zal het als een zelfregulerend systeem gaan werken en uiteindelijk wel succesvol kunnen worden. Systemen van prestatiemeting zijn nog te verschillend van aard en ook verschillen indicatoren enorm per school. Het is aan te bevelen om helder te krijgen welke indicatoren belangrijk zijn om te meten wat je wilt weten. Het is tevens aan te bevelen dat professionals, die vanuit hun beroep altijd veel autonomie ervaren, kunnen mee denken en praten over systemen en doelen van prestatiemeting. Investeren in de relatie tussen bestuur en professional zal zeker een positief effect hebben. De impact van een prestatiemeting zou verlaagd kunnen worden maar wel een voldoende incentive moeten bieden om de professional blijvend te laten presteren.

Binnen de motivatiepsychologie, welke veel gebruikt wordt en bekend is in het onderwijs, wordt het zogenaamde CAR-model gehanteerd (Competent, Autonomie en

Relatie) van Deci en Ryan (2000). Dit model is toepasbaar voor de professional in de situatie van prestatiemeting. Indien de professional zich competent voelt, autonomie ervaart evenals een goede relatie, en die drie elementen in balans zijn, zal de motivatie van de professional toenemen hetgeen weer een positief effect kan hebben op een systeem van prestatiemeting. Het is aan het management of bestuur om te investeren in deze drie elementen.

Literatuurlijst

Boeken

Bruijn, H., de (2006). Prestatiemeting in de publieke sector. Den Haag. Uitgeverij Lemma

Frederickson, G. H. & Smith, K.B., (2003). The public administration theory primer

Osborne en Gaebler, (1992) Reinventing Government. Reading

Artikelen

Advies De stand van educatief Nederland, uitgebracht aan de minister en aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Nr. 20040376/754, januari 2005. Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2005. ISBN 90-77293-35-3

Bronneman-Helmers, R. (2011). 'Overheid en onderwijsbestel; Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)', SCP Den Haag.

Canton, E. & Webbink, D. (2004) Prestatieprikkel in het onderwijs; *Wat kunnen we leren van buitenlandse ervaringen?* CPB, Den Haag

Hood, C. (1991). A public management for all seasons. Gedownload via:
<http://newdoc.nccu.edu.tw/teasyllabus/110041265941/Hood%20NPM%201991.pdf>

Korsten, A.F.A. (2007). Prestatiemanagement: doet management ertoe? Resultaten voor organisaties of eenheden daarbinnen, gedownload op www.arnokorsten.nl onder organiseren en management

Korsten, A. (2011). *NPM marketing voor overheidsbeleid; nieuw overheidsmanagement*, gedownload op www.arnokorsten.nl onder organiseren en management

Leraarschap is eigenaarschap, 2007. P 18
https://www.onderwijsraad.nl/upload/documents/publicaties/volledig/leraarschap_is_eigenaarschap.pdf

Leune, J.M.G. (1999). Het laatste kwart onderwijs. *Onderwijs in beweging*. SCP Den Haag

Lynn, L.E. (2006). public management: old and new. Routhledge

Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling, (2011). Tegenkracht organiseren; *lessen uit de kredietcrisis*. Den Haag

Rapport de staat van onderwijs 2013-2014;
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/04/15/de-staat-van-het-onderwijs-onderwijsverslag-2013-2014>

Wieringen, F., van. (2010) De onzekerheid van onderwijs, uit de inleiding van project onderwijs = kunst. Gedownload via www.onderwijsraad.nl

Websites en overige bronnen

www.registerleraar.nl

www.develsteincollege.nl

www.teylingencollege.nl

<https://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/2016/04/13/onderwijsinspectie-kansenongelijkheid-groeit>

Bijlage 1: Integraal personeelsbeleid Develstein

Bevoegdheid docenten

Het Develstein streeft er naar dat 100% van de lessen gegeven wordt door bevoegde en bekwame docenten. Op 1 september 2015 wordt 87% van de lessen geheel bevoegd gegeven. Voor de 13% niet volledig bevoegd gegeven lessen geldt: 7% van de lessen wordt onbevoegd gegeven en 6% van de lessen wordt onderbevoegd gegeven. Het Develstein is trots op deze cijfers en streeft voortdurend naar vermindering van de percentages on- en onderbevoegd gegeven lessen.

De schoolleiding van het Develstein bestaat uit een rector, een vestigingsdirecteur en twee conrectoren.

Het Develstein maakt deel uit van de **Stichting Christelijk Voortgezet Onderwijs Zwijndrechtse Waard. Onder deze stichting vallen alleen de twee bovengenoemde vestigingen.**

De stichting heeft als grondslag de Bijbel. Het Develstein verzorgt het onderwijs vanuit deze inspiratie.

De bestuurssamenstelling is per 1 september 2015 als volgt:

Mevrouw A.M. van den Berg, algemeen bestuurder

Mevrouw M.A. de Bruin, algemeen bestuurder

De heer H.A. van Drimmelen, algemeen bestuurder, voorzitter

De heer A. Grandia, algemeen bestuurder

De heer P.J.M. Meijer, algemeen bestuurder

De heer P.H. den Otter, dagelijks bestuurder

De heer M.L. van Riet, dagelijks bestuurder

De heer R.L. Vlak, dagelijks bestuurder

Als we kijken naar hoe het integrale personeelsbeleid⁶² is opgezet (sinds 2009) zien we de volgende elementen:

I. Missie & visie Develstein

⁶² Integraal Personeelsbeleid betekent het regelmatig en systematisch afstemmen van de inzet, kennis en bekwaamheden van de medewerkers en de inhoudelijke en organisatorische doelen van de school. Deze afstemming is ingebed in de strategische positie en gerelateerd aan de onderwijscontext van de school. Hierbij wordt

professioneel gebruik gemaakt van een samenhangend geheel van instrumenten en middelen, die gericht zijn op de ontwikkeling van de individuele medewerker.

Vrij vertaald komt deze er ongeveer op neer “de juiste medewerker, op de juiste tijd, op de juiste plaats, tegen de juiste voorwaarden”

Het Schoolbeleidsplan leidt tot onderwijsdoelen, met daaraan gekoppeld een vertaling naar kwaliteit en kwantiteit van de medewerkers, op sector-, en afdelingsniveau. Dit zowel op korte termijn (één onderwijsjaar) als middellange termijn (gemiddeld vier onderwijsjaren).

- II. Strategische en organisatorische doelstellingen De schoolorganisatie en de medewerkers bevinden zich continu in een proces van afstemming van de interne vraag naar kwantiteit en kwaliteit en het aanbod daarvan. “ het regelmatig en systematisch afstemmen van de inzet, kennis en bekwaamheden van de medewerkers en de inhoudelijke en organisatorische doelen van de school” Deze “marktsituatie” wordt nog intern beïnvloed door beleidsaanwijzingen op het terrein van didactiek en pedagogiek en de gedachten over “de eigen verantwoordelijkheid van de leraar t.a.v. van de inrichting van de taken”¹ (Integraal Personeels Beleid/ IPB). Extern onder anderen door eisen gesteld door de overheid (“verruimen van de inzet van leraren”). Het is van vitaal belang (zeg een “ kritische succesfactor”) voor het Develstein, om die kwaliteit, kwantiteit en de professionele ontwikkelingsbehoeften van de medewerkers te inventariseren en af te zetten tegen de behoeften vanuit de afdeling, sector, school. Dit zowel voor het schooljaar 2008-2009, als de komende schooljaren tot 2013.
- III. IPB-beleid Dat gaat niet vanzelf. Daar is sturing voor nodig. De schoolleiding geeft door middel van het besturen van de personele en sociale aspecten van de schoolorganisatie richting aan de afstemmingsprocessen. (Dit wordt ook wel Human Resource Management genoemd)

Functioneringsgesprek nieuwe stijl sinds 2009

IV.3. Het Beoordelingsgesprek, als onderdeel van het Functioneringsgesprek “nieuwe stijl” Het Beoordelingsgesprek dat bij het Develstein voor het OP gebruikt gaat worden is gebaseerd op de door het Lerarenweb ontwikkelde en binnen het VO gehanteerde zeven competenties

IV.3.1. Het Beoordelingsgesprek Onderwijskundig Personeel (OP)

- 2 • Inter-persoonlijke verantwoordelijkheden
- Pedagogische competenties
- Vakinhoudelijke en didactische competenties
- Organisatorische vaardigheden

- Samenwerken met het team
- Samenwerken met de omgeving
- Reflectie en ontwikkeling

In de “Lerarenweb” (www.Lerarenweb.nl) zijn deze competenties verder uitgewerkt in norm, taken, kennis en functioneringseisen. De betreffende zeven competenties zijn voor de LC en LD functie verder aangevuld met taakdelen welke afkomstig zijn uit de “Voorbeeldfunctiefamilie docenten voortgezet onderwijs, Alons Den Haag 12-2-2009. T.b.v. de afdelingscoördinator is er een Develstein specifieke competentie aangevuld.

IV.4. Het Doelen/Afsprakengesprek

Het 2e gedeelte van het Functioneringsgesprek “Nieuwe Stijl” bestaat uit het Doelen/Afsprakengesprek. Dit is een toekomstgericht gesprek met als inhoud het (opnieuw) vaststellen van de doelen voor de komende periode (één á twee schooljaren). Daarnaast worden er afspraken gemaakt over de wijze waarop die doelen bereikt kunnen worden. Deze doelen, kunnen onder anderen met behulp van de 360 graden feedback meting “naar boven” gehaald worden. Doelen kunnen zijn:

- Taak- en functiedifferentiatie
- Opleidingswensen
- Loopbaanpaden
- Coachingswensen
- (Docent)stagewensen
- Mobiliteitsvragen

De afspraken die over de bovengenoemde doelen gemaakt worden kunnen gaan over de middelen (geld, materialen, uren) die ingezet dienen te worden. Tijdsafspraken, maar ook afspraken over te leveren kwantiteit en kwaliteit. Er kunnen situaties voordoen waarin tussentijdse gesprekken nodig zijn om de voortgang van de afspraken te garanderen. Verwijzen naar het Develstein centrum voor Ontwikkeling en Coaching (DOC) in oprichting, voor verwijzing, coaching of informatie behoort ook tot de mogelijkheden.

Bron?: P&O/ROS/200902 Zwijndrecht, 2 april 2009 8 Een IPB (Integraal Personeels Beleid) betekent dat alle gegevens uit de systematische planmatige verkenning van de omgeving van de organisatie in relatie wordt gebracht met de beleidskeuzes die gemaakt worden.

IV.5. Plaats Beoordelingsgesprek binnen IPB

IPB betekent ook dat de verschillende instrumenten waarover de organisatie kan beschikken bij het vormgeven en uitvoeren van het Personeelsbeleid op elkaar afgestemd moeten worden. Met andere woorden, er moet een samenhang komen in het beleid en de toepassing van activiteiten als:

- Personeelsbeheer- en zorg; administratie, formatiebeheer, personeelsplanning, Arbo- en verzuimbeleid en ondersteuning door P&O-professionals
- Organisatiebeleid; organisatiestructuur- en cultuur, overleg en communicatie, medezeggenschap, taakbeleid, functievorming en taakverdeling en mobiliteitsbeleid
- Personeelsinstrumenten; werving- en selectie, opleiding en professionalisering, begeleiden van functioneren van medewerkers, beoordelen en arbeidsvoorwaarden
- Managementcompetenties; in toepassing van deze instrumenten en in interactie tussen de doelstelling van de school en de ontwikkeling van medewerkers

Bijlage 2: Jaarbeleidsplan Teylingen (2014-2015)

Docentvaardigheden

Afgelopen schooljaar hebben we gezien dat intervisie en training door collega's, gekoppeld aan persoonlijke doelen in lijn met het schoolbeleid, een krachtig instrument zijn om docentvaardigheden te verbeteren. Eenvoudig gezegd: collega's leren graag van elkaar.

Dit schooljaar zullen de twee sporen die we vorig jaar hebben ingezet, bij elkaar komen. De opgedane expertise binnen de 100% groep wordt binnen de kernteams ingezet voor een schoolbreed intervisie traject, gestructureerd rond het oefenen met technieken uit het boek "Teach like a Champion". We ondernemen hiertoe de volgende stappen:

1. In September verzorgt een aantal leden van 100% groep in ieder kernteam een workshop waarin de meest toegankelijke technieken worden gedemonstreerd.
2. In oktober selecteert ieder kernteam:
 - Een aantal technieken waarmee men wil oefenen
 - Een coördinator (bij voorkeur lid van de 100% groep) die de kar trekt, ook organisatorisch
3. In de periode november tot en met maart oefent ieder teamlid de geselecteerde technieken (minstens 3). Ieder teamlid bezoekt minstens 1 les en krijgt ook bij minstens 1 les bezoek. Van te voren wordt op een duidelijk format vastgelegd waarop men feedback wil bij de nabespreking en hoe men deze feedback wil ontvangen.
4. In de maand april wordt de hele aanpak geëvalueerd tijdens een teamvergadering. Belangrijkste vragen: worden we hier beter van? Bevalt de manier van werken? Willen we meer leren op dit gebied? Welke technieken sluiten goed aan bij hoe we in ons team met de leerlingen willen werken?

Procesbewaker: rector (initiëren), teamleiders (toezien op uitvoering)

Doel: merkbare verdere ontwikkeling als lerende school (cultuurverandering); alle docenten hebben minstens 1 les van een collega bezocht en minstens 1 techniek geoefend.

Personeel

Gesprekscyclus

Het gesprek vinden we het belangrijkste instrument in de schoolontwikkeling. Daarom gaan teamleiders en directie aan het begin van het schooljaar nog eens trainen op dit gebied. In de cyclus van de opbrengstgerichte, lerende school is dit essentieel om optimaal te presteren. Het personeel heeft ook recht op goed getrainde gesprekspartners om de ontwikkeling te stimuleren en te ondersteunen. In het start

gesprek dat we met iedere collega houden worden persoonlijke doelen en ontwikkelplannen afgestemd met de teamdoelen en gewenste ontwikkelingen op schoolniveau.

Onderwijstijd en taakbeleid

Naar aanleiding van de nieuwe cao zullen we in een commissie onze invulling van het taakbeleid zoals dat binnen de stichting is geformuleerd nogmaals onder de loep nemen. Voor een aantal zaken, zoals de opname van het 'persoonlijk budget', zal op stichtingsniveau beleid worden ontwikkeld.

Deskundigheidsbevordering

In de start- en eindgesprekken met de teamleiders maken personeelsleden afspraken over hun persoonlijke ontwikkeling en dus ook over de invulling van hun 'budgetten' (in tijd en geld) voor scholing. Scholing wordt actief aangemoedigd. De volgende criteria zijn van belang bij toekenning van aanvragen:

- Lesuitval
- Kosten
- Verwachte toegevoegde waarde van de scholing voor de school, de docent en de leerlingen
- Relevantie van de scholing voor de school en de docent.

Bijlage 3: Inhoud en eisen beoordelingscyclus Teylingen

Gesprekscyclus Stichting Fioretti Teylingen

Doel

Om de strategische doelstellingen van Stichting Fioretti Teylingen te realiseren, is het aansturen, coachen en feedback geven van en aan medewerkers essentieel. De gesprekscyclus vormt een belangrijke basis om de kwaliteit, ontwikkeling, bevlogenheid en duurzame inzetbaarheid van medewerkers te stimuleren en te werken aan de ambitie van elke medewerker in samenhang met de organisatiedoelen en dus de kwaliteit van het onderwijs.

Planning gesprekscyclus

De gesprekscyclus bestaat uit functionerings- en beoordelingsgesprekken.

Alle medewerkers hebben minimaal 1x per jaar een functioneringsgesprek. De leidinggevende neemt het initiatief voor het gesprek, echter de medewerker kan hiervoor natuurlijk ook het initiatief nemen. Het is een tweezijdig gesprek; de medewerker geeft inzicht in eventuele knelpunten, werkdruk/blijvende inzetbaarheid, benodigde ondersteuning, of eventueel aanpassing van de doelstellingen nodig is, en brengt desgewenst ook de samenwerking met de leidinggevende ter sprake. Het gesprek gaat zowel over de afgesproken resultaten als over de afgesproken competenties. Ook randvoorwaarden voor goed functioneren kunnen aan de orde komen, zoals de noodzaak tot professionalisering, bijvoorbeeld door het volgen van een gerichte opleiding of cursus.

Ook als het goed gaat, is een gesprek nodig en wenselijk; het motiveert om de goede dingen goed (te blijven) doen en biedt de leidinggevende de gelegenheid zijn waardering over het functioneren uit te spreken. Ook kan in het gesprek worden besproken wat er nodig is om van 'goed' naar 'zeer goed' of 'uitmuntend' te komen. De voortgang en eventueel aanvullende afspraken worden vastgelegd.

Tenminste een keer in de 3 jaar worden de afspraken m.b.t. de professionalisering van de medewerker in een persoonlijk professionaliseringsplan verwoord, dit kan ook onderdeel zijn van het POP. Iedere school kan een eigen formulier voor de verslaglegging gebruiken, aan een richtlijn wordt gewerkt.

Voor het onderwijzend personeel en het onderwijsondersteunend personeel met leerlingcontact wordt als input voor het functioneringsgesprek de resultaten van de (zoveel mogelijk) jaarlijks schoolbreed uitgezette leerling enquêtes meegenomen. De

resultaten kunnen per medewerker, per team en per school worden bekeken (incl. benchmarking). Aanvullend vinden lesbezoeken plaats.

Naast het jaarlijkse functioneringsgesprek vindt in de volgende situaties een beoordelingsgesprek plaats: (door leidinggevende, hoeft niet directie te zijn):

Besluit over verlenging tijdelijk dienstverband.

4-jaarlijks beoordelingsgesprek; Indien sprake is van functioneringsproblematiek wordt een intensievere beoordelingscyclus afgesproken.

Benoeming in een andere functie.

Evt. bij bijzondere beloning, dit kan ook geschieden op voordracht van.

Lesbezoek (OP), leerling enquêtes (OP) en 360 graden feedback zijn een verplicht onderdeel van de beoordeling.

In het beoordelingsgesprek is het belangrijk dat de afspraken die gemaakt zijn in eerdere functioneringsgesprekken centraal staan. Regelmatig stilstaan bij vooruitgang is belangrijk en verrassingen moeten zoveel mogelijk voorkomen worden. De beoordeling heeft betrekking op:

Een algemeen oordeel over het functioneren (een resultante van de onderliggende beoordelingen);

Een beoordeling van de realisatie van de gemaakte werkafspraken;

Een beoordeling van het voldoen aan/verbetering van de geselecteerde functie-eisen;

Een beoordeling van voldoen aan/verbetering van de geselecteerde competenties;

Een beoordeling van voldoen aan/verbetering van de gerealiseerde persoonlijke ontwikkeling.

De beoordeling is een meetlat om te bezien of de medewerker naar verwachting en wens functioneert, of verbetering gewenst is, uit de medewerker uit de functie is gegroeid (talentmanagement) of niet (meer) kan voldoen aan de eisen van de functie. Een positieve beoordeling kan in uitzonderlijke gevallen extra worden beloond. Zie het vastgestelde "Beloningsbeleid Stichting Fioretti Teylingen".

Een negatieve beoordeling kan rechtspositionele gevolgen hebben, waarbij dan sprake moet zijn van 2x een negatieve beoordeling. Tevens dient een verbetertraject te hebben plaatsgevonden, welke tussentijds is geëvalueerd en waarbij onvoldoende verbetering heeft plaatsgevonden in benoemde periode van het verbetertraject.

Instrument

De gesprekscyclus wordt ondersteund door gebruikmaking van Kwaliteitscholen, dat werkt middels een internetapplicatie (website www.kwaliteitscholen.nl). Het onderzoek wordt opgestart door de leidinggevende, P&O dan wel de aangewezen persoon (beheerder) van de betreffende school.

Binnen Kwaliteitscholen wordt gebruik gemaakt van het zogeheten 360°feedbacksysteem. Aan leidinggevende en collega's wordt feedback gevraagd middels CW docent (dan wel OOP of schoolleiding) door leidinggevende/collega's. De medewerker vult daarnaast een zelfevaluatie in met een prognose en ambitie. Alle respondenten krijgen een mail toegestuurd met een link van waaruit de enquête ingevuld kan worden. Indien het onderzoek anoniem wordt uitgezet, dienen minimaal 5 collega's de feedback in te vullen alvorens een rapportage kan worden gedraaid.

Leerling enquêtes kunnen schoolbreed dan wel per medewerker of een groep medewerkers uitgezet worden (CW docent en CW OOP door leerling).

Er wordt voor de feedback zoveel mogelijk gebruik gemaakt van standaardformulieren van Kwaliteitscholen, zodat benchmarking kan plaatsvinden met andere scholen binnen het Voortgezet Onderwijs.

Verslaglegging

Van het functioneringsgesprek worden de afspraken vastgelegd en (digitaal) ondertekend door medewerker en leidinggevende. Binnen Stichting Fioretti Teylingen is dit vooralsnog niet een eenduidig formulier.

De beoordeling als opgemaakt door de leidinggevende staat vast, deze kun je als medewerker niet veranderen. Als de medewerker en de leidinggevende geen overeenstemming bereiken over doelstellingen en/of de beoordeling, geldt de volgende procedure:

Leidinggevende en medewerker gaan opnieuw met elkaar in gesprek en proberen alsnog tot overeenstemming te komen.

Als de vorige stap onbevredigend blijft, wendt de medewerker zich tot de naast hogere leidinggevende en eventueel de afdeling P&O. Deze beoordelen vanuit hun positie de redelijkheid van de door de leidinggevende voorgestelde doelstellingen of de beoordeling en het gevoerde overleg.

Als opnieuw geen overeenstemming is bereikt, legt de leidinggevende de doelstellingen en/of de beoordeling eenzijdig vast.

Het verslag dan wel getekende formulier wordt door leidinggevende dan wel medewerker via InSite toegevoegd aan het bekwaamheidsdossier.

Bekwaamheidsdossier

Iedere medewerker beschikt over een bekwaamheidsdossier, waarin wordt aangetoond dat de medewerker bekwaam is en de bekwaamheid onderhoudt in afstemming met het beleid van de school (professionele ontwikkeling). In het bekwaamheidsdossier worden alle functionerings- en beoordelingsgesprekken opgenomen, alsmede alle relevantie gegevens met betrekking tot opleidingen, studie en/of cursussen.

Binnen Stichting Fioretti Teylingen wordt het bekwaamheidsdossier bijgehouden in InSite en is het inzichtelijk voor zowel de medewerker als leidinggevende. Tevens kunnen beide partijen gegevens uploaden. Werkgever en werknemer zijn dus samen verantwoordelijk.

Evaluatie gesprekscyclus

De gesprekscyclus wordt ieder jaar geëvalueerd binnen de directieverga

