

'n Vergelykende studie van die standaardisering van die ontwikkeling van skoolleierskap in die VSA en Suid-Afrika

Clarence G. Williams

Clarence G. Williams, Fakulteit Opvoedkunde, Universiteit van Wes-Kaapland

Opsomming

In 1996 het die Interstate School Leadership Licensure Consortium (ISLLC) in die VSA die aanvanklike stel ISLLC-standaarde geskep om 'n raamwerk vir die herkonseptualisering van leierskap in skole beskikbaar te stel. Die ISLLC-model is sedertdien in talle lande nagevolg – ook in Suid-Afrika. Onder die vaandel van die South African Qualifications Authority (SAQA) is stelde eenheidstandaarde ontwikkel wat die basis vir die ontwikkeling van skoolbestuurspanne en departementele amptenare moes vorm. Die ISLLC-standaarde het gemengde gevoelens gewek. In teenstelling hiermee is die standaard in Suid-Afrikaanse skole onkrities aanvaar ten spyte van tekortkominge. Die uiteenlopende reaksie wat die die standaardisering van leierskapsontwikkeling in die VSA en Suid-Afrika ontlok het, het my laat besluit om verdere ondersoek in te stel.

Die doel van hierdie artikel is om 'n vergelyking te tref tussen die standaardisering van leierskapsontwikkeling in die skole van die VSA en Suid-Afrika. Die studie van die standaardisering van leierskapsontwikkeling in die VSA is gebaseer op 'n literatuuroorsig van verskillende ontledings van die ISLLC-standaarde. Die hoofpunte van kritiek teen die ISLLC-standaarde is gebruik as die raamwerk waarbinne die Suid-Afrikaanse voorbeeld geëvalueer is. Die studie van die standaardisering van leierskapsontwikkeling in Suid-Afrika is gebaseer op 'n ontleding van die SAQA-eenheidstandaarde, amptelike beleidsdokumente, asook die resultate van empiriese navorsing. Hierdie studie het aangedui dat daar talle gebreke in die standaardisering van leierskapsontwikkeling in Suid-Afrika bestaan. 'n Ontleding van die daaropvolgende "Policy on the South African standard for principalship 2015" toon dat dieselfde foute herhaal word. Van hierdie foute kon voorkom gewees het indien die Departement van Basiese Onderwys die lesse van the ISLLC-model ter harte geneem het. Daar word egter nie aanbeveel dat die ISLLC-model of enige ander model net so in Suid-Afrika toegepas word nie. Daar moet geleer word van die lesse van die internasionale ervarings met behoorlike inagnome van die plaaslike konteks, wat deur verskeie politieke, sosiale, ekonomiese en kulturele faktore bepaal word.

Trefwoorde: bestuursgerigtheid; empirisme; leierskapsontwikkeling; sosiale geregtigheid; standaardisering

Abstract

A comparative study of the standardisation of the development of school leadership in the USA and South Africa

During the mid-1990s the Interstate School Leadership Licensure Consortium (ISLLC) was established in the United States of America with the purpose of creating a set of professional standards for school leadership. In 1996 this initiative resulted in the formulation of the initial set of ISLLC standards which were intended to provide a framework for reconceptualising leadership in schools. The ISLLC model has since been emulated in many areas in the world, notably Australia, Canada, the United Kingdom and South Africa. In South Africa a Standards Generating Body (SGB) was established by the South African Qualifications Authority (SAQA) to generate unit standards that could serve as the basis for the continuing professional development of school management teams and departmental officials. These unit standards form the basis of the Advanced Certificate of Education: School Management and Leadership (ACE: SML) programme that was introduced in 2007. Although the ISLLC standards generally elicited favourable responses from various quarters and gained widespread acceptance in the United States, the standards also met with adverse criticism – especially from within academic circles. However, in South Africa the standardisation of leadership development has generally been accepted uncritically in spite of some intrinsic deficiencies. While some research has been done on the formulation and implementation of the ACE: SML, there has been a lack of systematic analysis of the conception of standards-based education as the basis for leadership and management development. This has served as the main rationale for the writing of this article.

The purpose of the research paper is to make a comparison of the standardisation of leadership development in the schools of the USA and South Africa. The article is guided by the following research question: What are the similarities and differences in the standardisation of leadership development in the schools of the USA and South Africa?

The study of the standardisation of leadership development in the USA is based on a literature survey of the various critiques of the implementation of the ISLLC standards. This study of the standardisation of leadership and management development in South Africa is based on an analysis of the unit standards as contained in official ACE: SML documents, official policy documents relating to the role and development of school leaders and managers, as well as the results of some South African empirical research on the implementation of the ACE: SML. A conscious decision was taken not to use the ACE: SML study materials as the basis of this study as these are not always in compliance with the unit standards.

In this article the foci of the comparative study are the following areas of concern: the origins of the standardisation of school leadership development in the USA and South Africa; the empirical base of the standards; the extent to which the standards address the issue of social justice; the managerialist orientation of the standards; the influence which the standards exert

on the role of school leaders; and the review and revision of the standards. These areas of concern are derived primarily from the framework that was used to assess the ISLLC standards, and serve as the theoretical framework of the article.

The overarching aim of the ISLLC standards was to foster successful teaching and learning by providing a framework for leadership development in the schools of the USA. Within 10 years the ISLLC standards were accepted unaltered or with some amendments in the overwhelming majority of states. In the process leadership development in the schools of the USA was largely transformed. This can be attributed to various factors. A wide variety of influential associations in the USA were involved in the formulation of the standards. This ensured that the ISLLC standards were the product of a high level of collaboration among the most important stakeholders and role players. It is claimed that the ISLLC standards were based on a deep historical analysis, the best available research, and sound professional judgement. Furthermore, certain tactical decisions were taken to ensure the acceptance of the ISLLC standards.

Although the ISLLC standards enjoyed general acceptance within professional circles, it elicited fierce and often contradictory criticism from academic circles. Criticism was levelled against, among others, the lack of an empirical base of the standards, the managerialist orientations of the standards, and the neglect of the issue of social justice. To ensure the relevance of the ISLLC standards and to address the adverse criticism, the ISLLC standards were subjected to regular scrutiny and revision. The latest version of the ISLLC standards represents a remarkable improvement of the original version while a measure of continuity has been maintained. In spite of certain deficiencies that still persist, the ISLLC example is a model worth emulating on condition that cognisance is taken of the local context.

The South African example of the standardisation of leadership development in schools differed in many respects from the ISLLC example on which it was partly based. The SAQA unit standards were formulated exclusively to serve as programme standards, which gave it limited scope and influence. Unlike the ISLLC standards, the SAQA unit standards were thus never used to determine the accreditation of leadership programmes, to evaluate leadership and managerial effectiveness, and to determine the licensing and relicensing of school principals. Also, the origin of the SAQA unit standards was not well documented, and this resulted in speculation and suspicion. Conspicuously absent in the development of the SAQA unit standards was the collaboration of all influential stakeholders and role players, although interested parties were provided with limited opportunity to respond to the draft unit standards. The SAQA unit standards were based primarily on work done in first-world countries, and not on empirical research in South Africa. This makes the applicability of the unit standards suspect. In spite of these and other serious shortcomings – like the neglect of the issue of social justice – the SAQA unit standards were never subjected to any form of scrutiny and revision. In spite of this the footprints of the SAQA unit standards are clearly visible in the modules of the newly developed “Advanced Diploma in Education: School Management and Leadership”. Up to 2016 the greatest deficiency in the South African context has been the lack of a clearly defined circumscription of the role of school leaders. This has resulted in a fragmented and uncoordinated approach to leadership development in South African schools. The latest effort to provide such a circumscription in the form of the “Policy on the South African standard for principalship 2015” is doomed to fail due to the many deficiencies contained within the policy.

Although not beyond criticism, the ISLLC model provides a possible solution for the South African attempt to standardise leadership development in schools. It is imperative that any such standardisation should be accepted as official policy so that it can form the basis of initial and continuing development of leaders and managers, of the accreditation of leadership development programmes, of the appraisal of leadership and management effectiveness, and of the licensing and relicensing of school principals. Furthermore, it is important the standards should be the product of collaboration among all stakeholders and role players. It is also important that the empirical basis of the standards be made explicit and that the empirical sources be made readily available to allow the verification thereof. To ensure its relevance, social justice should underpin each of the standards. Lastly, the standards should be subjected to regular scrutiny and revision to ensure their continued validity and relevance. These are the lessons which can be learnt from the international experience. However, it is important that cognisance should be taken of the South African context with its various political, social, economic and cultural realities. Factors that should be borne in mind are, among others, the influence of vested interests in the policy processes, the professionalism and capacity of state administration, the availability of financial resources, and the ideologies and benevolence of educational organisations. It is thus not recommended that the ISLLC model or any other model be applied uncritically in South Africa.

Keywords: empiricism; leadership development; managerialism; social justice; standardisation

1. Inleiding

Gedurende die middel-1990's is die Interstate School Leadership Licensure Consortium (ISLLC) in die VSA gestig om 'n stel professionele standaard vir skoolleierskap te ontwikkel. In 1996 het hierdie voorneme gelei tot die vorming van die aanvanklike stel ISLLC-standaarde wat bedoel was om 'n raamwerk te bied vir die herkonseptualisering van leierskap in skole. Die ISLLC-model het sedertdien 'n invloed uitgeoefen op die standaardisering van leierskapsontwikkeling in verskillende wêrelddele, veral Australië (Ingvarson, Anderson, Gronn en Jackson 2006), die Verenigde Koninkryk (Department of Education and Skills, Verenigde Koninkryk 2004), en Suid-Afrika (SAQA 2004:4). In Suid-Afrika is die Standards Generating Body (SGB) deur die South African Qualifications Authority (SAQA) gestig om stelle eenheidstandaarde te ontwikkel. Hierdie eenheidstandaarde was bedoel om die basis vir voortgesette professionele ontwikkeling van skoolbestuurspanne en departementele amptenare te vorm, en dit vorm die basis van die Gevorderde Onderwysertifikaat: Skoolbestuur en -leierskap (GOS: SBL) wat onder leiding van die destydse Departement van Onderwys ontwikkel is en wat vanaf 2007 dwarsdeur Suid-Afrika aangebied is. In die VSA het die ISLLC-standaarde oor die algemeen breë aanvaarding onder beleidmakers, navorsers en skoolleiers geniet: teen 2016 is die standaard onveranderd in nege state toegepas en met enkele klein wysigings in 36 state aanvaar, terwyl slegs ses state hulle eie leierskapstandaarde ontwikkel het (McCarthy, Sheldon en Murphy 2016:226–7).

Die ISLLC-standaarde het egter ook tot hewige negatiewe kritiek aanleiding gegee, veral vanuit die geledere van die akademiese gemeenskap. Van die vurigste antagonist was Anderson (2001), Canole en Young (2013), English (2003; 2005), Furman en English (2002),

Hess (2003) en Leithwood en Steinbach (2005). In teenstelling hiermee is die standaardisering van leierskapsontwikkeling in Suid-Afrika onkrities aanvaar, ten spyte van inherente tekortkominge. Alhoewel navorsing (Msila 2012; Ngcobo 2012; Bush, Kiggundu en Moorosi 2011; Heystek 2007; Mestry en Singh 2007; Van der Westhuizen en Van Vuuren 2007) wel oor die ontwikkeling en implementering van die GOS: SBL gedoen is, is daar 'n gebrek aan 'n stelselmatige en kritiese ontleding van die konseptualisering van standaardgebaseerde opleiding as die basis vir die ontwikkeling van skoolleierskap en -bestuur.

Die doel van hierdie artikel is om 'n vergelyking te tref tussen die standaardisering van leierskapsontwikkeling in die skole van die VSA en Suid-Afrika om sodoende ooreenkomste en verskille te identifiseer. Die inhoud van die artikel sal deur die volgende navorsingsvraag gelei word: Wat is die ooreenkomste en verskille tussen die VSA en Suid-Afrikaanse ervaring van die standaardisering van leierskapsontwikkeling in skole?

Die studie van die standaardisering van leierskapsontwikkeling in die VSA is gebaseer op 'n literatuuroorsig van verskillende ontledings van die ISLLC-standaarde. Soos hier bo aangedui, is daar 'n gebrek aan 'n stelselmatige ontleding van die standaardisering van leierskapsontwikkeling soos in die GOS: SBL beliggaam is. Gevolglik is die studie van die standaardisering van leierskapsontwikkeling in Suid-Afrika gebaseer op 'n ontleding van die eenheidstandaarde soos vervat in amptelike GOS: SBL-dokumente, amptelike beleidsdokumente wat op die rolle en ontwikkeling van skoolleiers en -bestuurders betrekking het, asook op die resultate van sommige Suid-Afrikaanse empiriese navorsing oor die implementering van die GOS: SBL-program. 'n Doelbewuste besluit is geneem om nie die amptelike GOS: SBL-studiemateriaal as die basis van hierdie studie te gebruik nie, aangesien dit nie altyd in ooreenstemming met die eenheidstandaarde is nie.

2. Ooreenkomste en verskille tussen die VSA- en Suid-Afrikaanse ervaring

Murray (2005:169–80) het die hoofkritiek teen die ISLLC-standaarde in ses omvattende temas gegroep: die standaard het 'n gebrekkige empiriese basis; die standaard is oordrewe op nie-empiriese ideale gebaseer; die standaard dek nie alles nie, of sluit nie konsep x in nie of ondersoek nie konsep y diep genoeg nie; die standaard is oor- of ondergespesifiseerd; daar is nie 'n regmatige plek vir geneigdheid (“disposisies”) nie; en die standaard oefen oormatige invloed op die beroep uit.

Sedert 2008 was ek betrokke by implementering van die GOS: SBL in noue samewerking met agt kollegas by 'n Suid-Afrikaanse universiteit. Vanaf 2008 is die program aan vier groepe van ongeveer 50 studente aangebied. Uit samesprekings met my kollegas en terugvoering van die studente is vroeë rondom die volgende kwessies rakende die SAQA-eenheidstandaarde gereeld geopper: die oorsprong van die standaard; die empiriese basis van die standaard; die bestuursgerigte (“managerialist”) geneigdheid van die standaard; die mate waartoe die standaard aandag aan die vraagstuk van sosiale geregtigheid skenk; die invloed wat die standaard op die rol van skoolleiers uitoefen; en die hersiening van die standaard. 'n Vergelyking van die twee groepe kwessies toon 'n groot mate van ooreenstemming – eksplisiet en implisiet. Vir die doel van hierdie artikel is daar besluit om die hoofkritiek teen die ISLLC-standaarde as die teoretiese raamwerk te gebruik.

2.1 Die oorsprong van die standaardisering van die ontwikkeling van skoolleierskap in die VSA en Suid-Afrika

Die National Policy Board for Educational Administration (NPBEA) in die VSA is 'n sindikaat van belangegroepes, insluitend akademië, primêre en sekondêre skooladministrateurs en verenigings, asook skoolrade. In die middel-1990's het die NPBEA die Interstate School Leadership Licensure Consortium (ISLLC) gestig om 'n stel professionele standaarde vir skoolleierskap te formuleer (Canole en Young 2013:5). Die algemene doelstellings van die ISLLC-standaarde was tweërlei van aard: om gedagtes en dialoog oor gehalte-onderwysleierskap tussen belanghebbendes te stimuleer, en om die basis te bied wat belanghebbendes in die onderwyslandskap kon benut om die gehalte van onderwysleierskap in die skole van die VSA te verhoog (CCSSO 1996:iii). Die oorkoepelende doel was om suksesvolle onderrig en leer te verseker.

Die 24 state wat aanvanklik deel van ISLLC gevorm het, was: Arkansas, Kalifornië, Connecticut, Delaware, Georgië, Illinois, Indiana, Kansas, Kentucky, Maryland, Massachusetts, Michigan, Mississippi, Missouri, New Jersey, Noord-Karolina, Ohio, Pennsilvanië, Rhode Eiland, Suid-Karolina, Texas, Virginië, Washington en Wisconsin (CCSSO 1996:6). Verder was die volgende professionele verenigings by ISLLC geaffilieer: American Association of Colleges for Teacher Education, American Association of School Administrators, Association for Supervision and Curriculum Development, Association of Teacher Educators, National Association of Elementary School Principals, National Association of Secondary School Principals, National Association of State Boards of Education, National Council of Professors of Educational Administration, National Policy Board of Educational Administration, National School Boards Association, en University Council for Educational Administration (CCSSO 1996:6). Hierdie verenigings het 'n wesenlike bydrae tot die totstandkoming van die ISLLC-standaarde gelewer. Elke lidorganisasie van die NPBEA was versoek om insette van hul lidmate te kry, en die konsep-ISLLC-standaarde is onder NPBEA-lidorganisasies, ander professionele groepe en 'n navorsingspaneel versprei vir insette. Dit het verseker dat die ISLLC-standaarde die produk van 'n hoë vlak van samewerking tussen die belangrikste belanghebbendes was. Verder is sekere taktiese besluite geneem om die aanvaarding van die ISLLC-standaarde te verseker. ISLLC is byvoorbeeld strategies geplaas in die CCSSO om te verseker dat die standaarde gebruik sou word om die lisensiering van skoolhoofde en die akkreditering van programme vir leierskapsontwikkeling te bepaal (Murphy 2003:2). Verder was die National Council for the Accreditation of Teacher Education ten nouste betrokke by die ontwikkeling van die ISLLC-standaarde (Murphy 2003:19). Dit het verseker dat die ISLLC-standaarde vir akkreditasiedoeleinde gebruik sou word.

Die eenheidstandaarde wat die grondslag van die GOS: SBL vorm, is ontwikkel deur 'n SGB onder die vaandel van SAQA. Presies hoe hierdie liggaam saamgestel is, is nie duidelik nie. Al wat bekend is, is dat die SGB bestaan het uit verteenwoordigers van die nasionale Departement van Onderwys, ses provinsiale onderwysdepartemente, ses universiteite, een technikon, drie laerskole en agt organisasies wat betrokke is by leierskap- en bestuursontwikkeling met 'n fokus op skoolopleiding (SAQA 2004). Die SGB was dus beslis nie verteenwoordigend van alle gesaghebbendes en rolspelers nie. Die SGB is gelas om eenheidstandaarde wat uit kritieke uitkomstes en gepaardgaande assesseringskriteria bestaan, te ontwikkel. Die bedoeling was dat dit as die basis vir die voortgesette professionele ontwikkeling van skoolbestuurspanne en departementele amptenare kon dien. Hierdie

eenheidstandaarde het later die basis van die verskeie modules van die GOS: SBL gevorm. Deel van die rede vir die aanvaarding van eenheidstandaarde as die basis van die GOS: SBL is die aanname dat 'n mate van standaardisering noodsaaklik is indien die kursus 'n intreevlakvereiste vir nuwe skoolhoofde moes word – wat die aanvanklik bedoeling was (Bush e.a. 2011:35). 'n Ontleding van die doelwitte van die program dui daarop dat die hoofdoel van die GOS: SBL-program is om te verseker dat gehalte-onderrig en -leer in alle Suid-Afrikaanse skole plaasvind – ondanks die verskeidenheid van skooltipes en -kontekste (DvO 2008:3).

Soos in die geval van ISLLC, het die Suid-Afrikaanse SGB ook probeer om aan die eenheidstandaarde regmatigheid te gee. Die konsep-eenheidstandaarde is in die *Staatskoerant* van 11 Junie 2004 gepubliseer en belanghebbendes is uitgenooi om teen 13 Julie 2004 kommentaar te lewer – net meer as 'n maand later. Dit is veelseggend dat daar verwag is dat belanghebbendes en rolspelers gedurende die skool- en universiteitsvakansies kommentaar moes lewer. 'n Informele opname onder akademici betrokke by leierskap- en bestuursontwikkelingsprogramme het aangedui dat baie akademici nie die promosietoer wat op provinsiale vlak gehou is om die konsep-eenheidstandaarde te publiseer, bygewoon het nie, en hulle het nie op die publikasie daarvan reageer nie. Die regmatigheidsoefening was dus gebrekkig.

Die eenheidstandaarde is wel 'n mate van regmatigheid gegee deur die stigting van die National Management and Leadership Committee (NMLC). Die opdrag aan die komitee was om gepaste kurrikulumraamwerk vir elkeen van die eenheidstandaarde te ontwikkel en om moontlike assesseringsaktiwiteite te identifiseer om te bepaal of die assesseringskriteria verwesenlik is. Die NMLC het bestaan uit verteenwoordigers van die universiteite wat belangstelling getoon het om die nuwe program aan te bied, asook nieregteringsorganisasies soos die Delta Stigting, die Mark Shuttleworth Stigting en die Zenex Stigting, onder die vaandel van die nasionale Departement van Onderwys. Die universiteite het "consultative constituency through their nominated members on the NMLC" aan die proses gebied en sodoende deur verteenwoordiging goedkeuring aan die proses verleen (Van der Westhuizen en Van Vuuren 2007:440). Dit, tesame met die feit dat die GOS: SBL ten volle deur die Departement van Onderwys gefinansier is, het die aanvaarding daarvan deur die universiteite en skoolleiers vergemaklik.

'n Vergelyking van die oorsprong van die ISLLC-standaarde en die SAQA-eenheidstandaarde dui een ooreenkoms en heelwat verskille aan. Beide stelle standaarde is gegenerer om die oorkoepelende doel van die verbetering van onderrig en leer in skole te bereik. Die ISLLC-standaarde is egter bedoel om beleidstandaarde te wees (CCSSO 2008:8), terwyl die SAQA-eenheidstandaarde bedoel is om as programstandaarde te dien. Meer spesifiek: die ISLLC-standaarde is bedoel om die grondslag te vorm vir die ontwikkeling van skoolleierskap in die breedste sin – deur te dien as die basis vir die aanvanklike en voortgesette professionele ontwikkeling van skoolleiers, vir die akkreditasie van programme, vir die bepaling van lisensiëring en herlisensiëring en die evaluering van skoolhoofde. In teenstelling hiermee is die SAQA-eenheidstandaarde eng bedoel om te dien as die basis van 'n amptelik geakkrediteerde program vir leierskapsontwikkeling. Verder kon die ISLLC-standaarde onveranderd toegepas word of aangepas word om by plaaslike omstandighede te pas of verwerp word. Aan die ander kant is die SAQA-eenheidstandaarde bedoel om slaafs toegepas te word. Laastens was die formulering van die ISLLC-standaarde 'n goedgegedokumenteerde, omvattende proses wat 'n hoë vlak van samewerking tussen alle

belanghebbendes en rolspelers behels het, terwyl die oorsprong van SAQA-eenheidstandaarde nie goed gedokumenteer is nie – en dit kon tot bespiegeling en agterdog aanleiding gee. Opvallend afwesig in die ontwikkeling van die SAQA-eenheidstandaarde was die samewerking van alle belanghebbendes en rolspelers.

2.2 Die empiriese basis van die ISLLC-standaarde en die SAQA-eenheidstandaarde

In die formulering van die ISLLC-standaarde is omvattend geput uit navorsing oor produktiewe onderwysleierskap, eerstehandse kennis van die verskeie verteenwoordigers in ISLLC, en die gesamentlike wysheid van kollegas in skole en skooldistrikte, en inrigtings van hoër onderwys (CCSSO 1996:7). Desnieteenstaande voer Hess (2003:23) aan dat die ISLLC-standaarde nie op stelselmatige getuienis berus het nie. In reaksie hierop het Murphy (2003:9) beweer dat empiriese navorsing gedoen is oor die profiele van doeltreffende leiers en die tendense in die onderwysomgewing wat 'n invloed op die onderwyssektor uitgeoefen het. Dit sluit in die ekonomiese, politieke en sosiale omgewing waarin onderrig plaasvind. Murphy (2003:11) beweer verder dat die ontwikkeling van die ISLLC-standaarde ook beïnvloed is deur die groot veranderinge wat in die skoolstelsel plaasgevind het, meer spesifiek in die kerntegnologie van onderrig en leer, die maniere waarop skole georganiseer en bestuur word en die skole met hul leerders omgaan (Murphy 2003:11–2). As deel van die ISLLC-strategie het al die vennote, soos state, professionele verenigings, universiteite, privaatmaatskappye en nieregeringsorganisasies, oor verskeie strategiese gebiede (byvoorbeeld lisensiëring, professionele ontwikkeling, programakkreditering) saamgewerk. Op grond hiervan het Murphy (2003:18) tot die gevolgtrekking gekom dat die ISLLC-standaarde op 'n diep historiese ontleding, die beste beskikbare navorsing, en 'n gesonde professionele oordeel berus het. Hy gee egter toe dat ISLLC nie die empiriese kennisbasis waarop die standaard gegrond is, eksplisiet bekend gemaak het nie. Dit kon gelei het tot die ontwikkeling van verskeie wanopvattinge.

Nieteenstaande Murphy se verduidelikings volhard English (2003:120) met die stelling dat die ISLLC-standaarde gebaseer is op "the untested and unvalidated assumption that the current state of knowledge regarding the operation of schools is at some sort of apex so that they can be embodied in an apparatus which awards and denies licensure to practice". Later som English (2005:83) die proses wat deur ISLLC gevolg is – soos uiteengesit deur Murphy – soos volg op:

the culling of selected extant research, some of which is empirical and some not, and much craft knowledge ... "validated" by various forms of consensus from "representative" individuals and agencies, to samples of "expert" audiences selected from time to time.

In Suid-Afrika het die SGB 'n paar internasionale owerhede met betrekking tot die eenheidstandaarde vir skoolleiers en -bestuurders geraadpleeg. Dit sluit in die National College for School Leaders in die Verenigde Koninkryk, die Scottish Executive, en ISLLC in die VSA. Die eenheidstandaarde wat gegenereer is, is verder gebaseer op verskeie beleidsdokumente in Suid-Afrika, soos die "Norms and Standards for Educators, en Qualifications for the Educators in Schooling". Soos ISLLC het ook die SGB nie die empiriese kennisbasis waarop die eenheidstandaarde gebaseer is, eksplisiet gestel nie. Kritici kon dus bloot oor die oorsprong van die SAQA-eenheidstandaarde spekuleer.

Bush en Jackson (2002:420–1) het 'n vergelykende studie van die ontwikkeling van leierskapsentrums in Australië, China, Kanada, Nieu-Seeland, Singapoer, Swede en die VSA gemaak. Hul belangrikste bevinding was dat die inhoud van programme vir leierskapsontwikkeling by hierdie sentrums merkwaardige ooreenkomste toon. Die meeste van die programme wat deur hierdie sentrums aangebied is, fokus op visie, missie en transformasionele leierskap, sake van leer en onderrig, die taakgebiede van bestuur, soos menslike-hulpbron- en professionele ontwikkeling, finansies, kurrikulum en eksterne betrekkinge. Dit geld ook vir die SAQA-eenheidstandaarde. Hieruit kan afgelei word dat die SGB sy eenheidstandaarde gebaseer het op die werk wat in die eerste wêreldlande gedoen is, en nie op empiriese navorsing wat in Suid-Afrika gedoen is nie. Dit maak die toepaslikheid van die eenheidstandaarde twyfelagtig. Die uitspraak van English (2005) dat die ISLLC standaard afgelei is van "the culling of selected extant research" is dus net so van toepassing op die SAQA-eenheidstandaarde.

Op grond van bostaande is dit nie moontlik om tot die gevolgtrekking te kom dat die SAQA-eenheidstandaarde op 'n diep historiese ontleding, die beste beskikbare navorsing, en goeie professionele oordeel gebaseer is nie.

2.3 Die bestuursgerigtheid van die ISLLC-standaarde en die SAQA-eenheidstandaarde

Daar is 'n doelbewuste besluit geneem om 'n yl ("parsimonious") model na te streef in die formulering van die ISLLC-standaarde (CCSSO 1996:8). Dit het tot heelwat meningsverskil aanleiding gegee. Die bestuursteoretiese oriëntasie van die ISLLC-standaarde is 'n kwessie waarvoor daar meningsverskil onder kritici heers. Sommige kritici beweer dat ISLLC oormatig deur bestuursteorie beïnvloed is. Hulle voer aan dat die uitermatige prominensie wat in die ISLLC-standaarde aan doeltreffendheid en tegniese vaardighede verleen is, daarvan 'n aanduiding is (Catano en Stronge 2007:38). Veral English (2005:92) is krities teenoor "the abandonment of democracy and the service ethic for public education in favour of the market theory of leadership". Hy definieer die markteorie van leierskap as "a mindset that looks at all situations, interactions and potentialities as an economic exchange resulting in the maximization of profit". Een manier om dit te bereik is deur die minimalisering van verskeidenheid. Dit sluit in die standaardisering van rolle en die uitwissing van spesialisasie. Hy beweer dat die ISLLC-standaarde 'n toonbeeld is van hierdie benadering tot leierskap. In hierdie raamwerk word skole beskou as instrumente vir die produksie van korporatiewe werkers wat by die bestaande ekonomiese hegemoniese orde sal inpas. In hierdie scenario is die rol van die skoolleiers om die innerlikhede ("interiorities") van die skool te harmoniseer of glad te stryk sodat dit nie die skoolproses steur nie. Dit alles word gedoen onder "the rhetoric of choice and liberty within a carefully controlled notion of corporate consumerism" (English 2005:95).

Op dieselfde trant wyse verwys Pitre en Smith (2004:11) na "the centrist stance of the ISLLC standards". In teenstelling met hierdie kritici meen ander kritici, soos Hess (2003:13), dat ISLLC 'n "dismissive stance toward conventional management theory" inneem.

Murphy (2003:26–7), die vernaamste apologet van die ISLLC-standaarde, gee toe dat die volgende die verklaarde beleid van ISLLC was: "to replace the heavy emphasis on management with empirical evidence and values from productive schools and to link everything else instrumentally to student learning". Dit verklaar waarom aspekte soos die bestuur van finansies en fisiese fasiliteite en die gebruik van tegnologie in die ISLLC-

standaarde onderbeklemtoon is. Ter versagting toon Murphy (2005:172) dat die state daarop geregtig was om hierdie aspekte te beklemtoon indien hulle dit gerade geag het. Baie state het inderdaad meer klem geplaas op die gebruik van tegnologie toe hulle die ISLLC-standaarde aangepas het.

Heystek (2007:502) is, in 'n soortgelyke trant as English, krities ten opsigte van die bestuursgerigtheid van die GOS: SBL. Heystek (2007:497) verwys na Bates (1996:5) wat beweer dat die bestuursgerigtheid sosiale, kulturele en politieke probleme reduseer tot tegniese en bestuurprobleme wat met minimale aandag aan die "menslike dimensie" opgelos kan word.

English (2005:87) verwys na die sosiale, kulturele en politieke probleme as die "exteriorities" van skoolopvoeding. In teenstelling met Heystek regverdig Bush (2007:393) die fokus op bestuursteorie in die GOS: SBL – veral vir skoolleiers en -bestuurders in onderpresterende skole in Suid-Afrika waar die grootste strewe is om die skole funksioneel te maak. Hy beweer dat die fokus moet wees op die versekering van gereelde bywoning deur leerders en opvoeders, die handhawing van dissipline in die klaskamers, en die verskaffing van voldoende hulpbronne vir doeltreffende onderrig en leer. Slegs wanneer goeie bestuur gevestig is, moet die fokus verskuif na die ontwikkeling van leierskap en die visie wat 'n integrale deel van leierskap vorm.

'n Ontleding van die eenheidstandaarde wat die basis van die GOS: SBL vorm, toon dat voldoende aandag gegee word aan die daaglikse bestuur van die skool – in teenstelling met die ISLLC-standaarde. In die kernmodule "Manage organisational systems, physical and financial resources" word onderwerpe soos die bestuur van finansiële en fisiese hulpbronne, sowel as die gebruik van inligting- en kommunikasietegnologie (IKT) om organisatoriese stelsels te bestuur, in voldoende besonderhede behandel. Die insluiting van die kernmodule "Manage teaching and learning", waarin die klem op onderrigleierskap val, verseker dat die kernbesigheid van skoolleierskap en -bestuur nie in die GOS: SBL-program afgeskeep word nie. Die insluiting van die kernmodule "Lead and manage people" verseker dat prominensie verleen word aan die mensgeoriënteerdheid van skoolleierskap om sodoende 'n mate van balans tussen taak- en mensgeoriënteerdheid binne die program te verseker. Dit is in teenstelling met die ISLLC-standaarde, waar die basiese bestuursfunksies van die skoolleier heeltemal verwaarloos is.

2.4 Oorweging van die idee van sosiale geregtigheid

In die ISLLC-standaarde word daar slegs sydelings melding gemaak van die kwessie van sosiale geregtigheid (CCSSO 1996). Verskeie akademici (Furman en English 2000; Marshall en McCartney 2002; en Young en Liable 200) het kritiek gelewer teen die verwaarloosing van sosiale geregtigheid as 'n oorweging. Vir English (2005:87) het die konsep van standaardgebaseerde onderwys vereis dat die omvang van die doelwitte wat aan 'n werk gekoppel is, asook die pligte wat verband hou met die uitvoering van die werk, vasstaande en onveranderlik was. In wese vereis dit dat ook die skool en die gemeenskap waarbinne dit funksioneer, as onveranderlik en vasstaande beskou word. In die proses word groter sosiale ongelykhede versterk.

English (2005:92) maak ook beswaar teen die gebruik van die term "core" om die standaard te beskryf omdat dit iets "quite enduring, stable and fixed" te kenne gee. Dit is teenstrydig

met die idee van verandering en versinnebeeld "a changeless notion of society, the antithesis to social change and to democracy". Volgens English (2005:87) plaas die standaard-gebaseerde onderwys klem op die "interiorities" van skoolopvoeding – dit wat binne die skool gebeur – terwyl "any concept of social justice dealing with the school's exteriorities is vitiated".

English beweer ook dat die ISLLC-standaarde gewortel is in wat hy noem "cultural forms and perspectives that are themselves barriers to the very agenda (such as social justice) that ISLLC claims to support". Hy het tot die gevolgtrekking gekom dat die standaard nie die rol van die skole in die vestiging van sosiale ongelykhede uitdaag nie (2005:91). Inteendeel, die standaard dra by tot die bevordering en voortbestaan van sosiale ongelykhede. Hy beskou die ISLLC-standaarde as "a pursuit of power, privilege and position within a community of practice" (2005:84). In die proses word dit "an exercise in normative political policing". Gekoppel hieraan is die verwaarlosing van die konteks waarbinne onderwysleierskap beoefen word. Volgens English (2005:85), word daar prominensie verleen aan die "conjecture of a 'core technology'" en alle ander kwessies word as ondergeskik daaraan beskou. Dit lei tot die afskaling van konteks tot 'n posisie van verwaarlosing en tot die ontwikkeling van 'n stel rubrieke wat bedoel is om vir alle tye, plekke en leiers toegepas te word.

Murphy, wat as die hoofprotagonis van die ISLLC-standaarde beskou kan word, het nie gereageer op hierdie ernstige bewerings wat deur English en ander gemaak is nie.

Navorsing van Van der Berg, Van der Berg, Taylor, Gustafsson, Spaull en Armstrong (2011:24) het aangedui dat die Suid-Afrikaanse skoolstelsel bestaan uit twee substelsels wat op verskillende vlakke funksioneer. Die meerderheid van die skole dien histories benadeelde gemeenskappe wat hoofsaaklik uit swart en bruin kinders bestaan. Binne die tweede substelsel is skole wat hoofsaaklik uit wit en Indiërkinders bestaan, en in 'n toenemende mate al hoe meer swart en bruin kinders.

Taylor (2008:9–13) skryf die onderprestasie van leerders in die meerderheid van die skole toe aan die probleem van afwesigheid en laatkommery onder onderwysers, wat hy beskou as 'n manifestasie van "a weakly framed regulatory order"; fokus op roetine administratiewe aangeleenthede; die lae vlakke van vakkennis van baie Suid-Afrikaanse onderwysers; en die gebruik van konvensionele "kryt-en-praat"-onderrigmetodes. Fleisch (2008:121) beskryf die klaskamer as die hoofbron van krisis in primêre onderwys. Ander bydraende faktore is swak gesondheid, armoede en 'n gebrek aan hulpbronne (Fleisch 2008:121).

Christie (2010:694) beweer dat diskoerse wat nie ernstig met die plaaslike konteks en die daaglikse ervarings van skoolhoofde betrokke raak nie, geneig is om te lei tot verwarrende voorstellings en onrealistiese verwagtinge van die skoolhoof se werk.

Volgens Bush, Joubert, Kiggundu en Van Rooyen (2010:166) dui internasionale navorsing daarop dat die sosio-ekonomiese konteks die belangrikste voorspeller van leeruitkomstes is. Dit word bevestig deur die Suid-Afrikaanse navorsing. Tog is dit verwaarloos in die SAQA-eenheidstandaarde, ten spyte van die feit dat erkenning gegee word aan die effek van diverse kontekste op die doeltreffendheid van skole (DvO 2008:3). 'n Mens sou verwag dat die GOS: SBL-eenheidstandaard "Understand school leadership and management in the South African context" skoolleiers sou help om bewus te raak van die plaaslike konteks en daaglikse uitdagings van die skoolleiers en -bestuurders. In hierdie eenheidstandaard word die fokus

egter geplaas op regulerende wetgewing en beleidsraamwerke wat skole beïnvloed. Hierdie regulerende wetgewing en beleidsraamwerke sluit die Suid-Afrikaanse Grondwet en die Geïntegreerde Gehaltebestuurstelsel in.

Alhoewel dit belangrik is vir skoolleiers en -bestuurders om vertrouwd te wees met hierdie regulerende raamwerke, word dit voldoende gehanteer in die ander modules, veral in die module genaamd “Manage policy, planning, school development and governance”.

Christie (2010:708) waarsku teen generiese in plaas van gesitueerde benaderings tot leierskap en bestuur. Veel meer gepas sou wees “to recognise the situated complexities of the work of running schools”. Ongelukkig dra die SAQA-eenheidstandaarde nie by tot ’n meer deeglike begrip van wat Christie beskryf as “the landscapes of leadership” nie. Die verdeling van die sosiale, kulturele en politieke konteks waarbinne onderrig plaasvind, beteken dat die GOS: SBL-program nie bydra tot die verwydering van sosiale ongelykhede nie, maar in werklikheid bydra tot die versterking en voortbestaan daarvan.

Dit word vererger deur die feit dat die GOS: SBL van skoolleiers en -bestuurders vereis om staatsbeleid onkrities as staatsfunksionariesse te implementeer. Dit word gedoen deur die beklemtoning van “the ability to highlight generic leadership and management principles with regard to planning, organizing, governance, evaluation and control” (DvO 2008:17).

Heystek (2007:502) beskryf die ontwikkeling van leierskap wat binne die GOS: SBL plaasvind as “leadership moulding” waarvan die doel is om leiers voor te berei wat gewillig is en die vermoë besit is om aan die verwagte standaard te voldoen. English (2003:120) verwys met minagting na sulke leiers as “‘cookie-cutter’ leaders for cloned school models defined by and limited to indices of rational technical approaches to schooling”. Die homogenisering van skoolleierskap in ’n kultureel en etnies diverse land lei noodwendig tot die verwaarlosing van vraagstukke soos sosiale geregtigheid en ekonomiese ongelykhede.

Na aanleiding van bostaande is dit duidelik dat die sosiale geregtigheid-kwessie gruwelik in beide die ISLLC-standaarde en die SAQA-eenheidstandaarde verwaarloos word. In ’n era waarin daar ’n hoë premie op sosiale geregtigheid geplaas word, is dit ’n ernstige gebrek.

2.5 Die invloed van die ISLLC-standaarde en die SAQA-eenheidstandaarde in die beroep

Volgens ISLLC, soos aangedui deur Murphy (2003:36), was die bedoeling onbeskaamd om die karakter van onderwysleierskap te beïnvloed. Kritici meen dat ISLLC doelbewus gebruik gemaak het van “government-grounded, professional-based, and market-anchored strategies to weave the Standards into the fabric of the profession” (Murphy 2005:179) – soos voorheen aangedui. Murphy (2003:36) betwis die bewering dat die standaard op die beroep afgedwing is. Hy beskryf die standaard as ’n produk van die beroep. Hierdie stelling is gebaseer op die feit dat ISLLC geskep is deur die NPBEA, wat bestaan het uit tien van die mees invloedryke professionele verenigings met noue bande met skoolleierskap, sowel as professore verteenwoordigend van skooladministrasie in die VSA (CCSSO 1996:6). Murphy (2003:39) beskryf die strategie van die ontwikkeling van die standaard as “broad-based, inclusive, professionally anchored” – wat tot die wydverspreide gewildheid in die VSA gelei het.

Teen 2005 het 46 state in die VSA die ISLLC-standaarde net so aangeneem of effens aangepas, of hul eie staatstandaarde op die basis van die ISLLC-standaarde ontwikkel

(Canole en Young, 2013:5). In baie van hierdie state is dit 'n vereiste vir akkreditasie dat programme in leierskapsontwikkeling met duidelik omlynde leierskapstandaarde moet strook (UCEA 2012:1). In sommige state is die ISLLC-standaarde gebruik as die basis van skoolhooflisensiëring (Catano en Stronge, 2007:264) en herlisensiëring (Murphy 2003:19), en is die bevoegdheid van skoolhoofde aan die hand van die ISLLC-standaarde bepaal (Glenewinkel 2011:27). As gevolg van die wydverspreide gebruik daarvan in die VSA is die ISLLC-standaarde as die de facto nasionale leierskapstandaarde beskou (Canole en Young 2013:6). Murphy (2003:1) verwys na die ISLLC-standaarde as “one of the most significant reshaping initiatives to appear in the profession in recent times”. In 'n soortgelyke trant beweer George (2008:28) dat die ISLLC-standaarde 'n paradigmaskuif in die verwagtinge van onderwysleiers in die VSA veroorsaak het. Volgens die CCSSO (2006:1) het die ISLLC-standaarde “the most significant recalibration of educational administration in decades” veroorsaak. Die ISLLC-model is sedertdien in baie ander lande nagevolg (Murphy 2005:181). Dit is deel van waarna Mombourquette (2013:10) verwys as 'n internasionale neiging om die rol van skoolleiers te definieer en te kodifiseer. In die vorming van hierdie raamwerk het die ISLLC-standaard 'n deurslaggewende rol gespeel. Dit is dus duidelik dat die ISLLC-standaarde 'n beduidende invloed in die VSA en elders in die wêreld het.

Soos hier bo aangedui, het die ISLLC-standaarde nietemin 'n mate van kritiek uitgelok. Verder het baie die doeltreffendheid van die ISLLC-standaarde bevraagteken. Canole en Young (2013:6) beweer dat daar geen duidelike verband nog tussen die implementering van die ISLLC-standaarde en die prestasie van leerlinge vasgestel is nie. Daar word sonder meer aanvaar dat sodanige leerlingwinste noodwendig sal volg, maar geen empiriese bewyse bestaan dat dit eintlik die geval is nie.

Soos voorheen aangedui, het die SAQA-eenheidstandaarde 'n beperkte omvang en invloed gehad omdat hulle as programstandaarde ontwerp is, eerder as beleidstandaarde. Gevolglik is die SAQA-eenheidstandaarde nie gebruik as die raamwerk waarteen die evaluering van skoolleiers onderneem word nie. Die DvBO (2014:1) erken dat daar geen duidelike begrip bestaan van die rol van skoolleierskap nie – behalwe die beperkte definisies wat in die Personnel Administrative Measures (PAM) en die Geïntegreerde Gehaltebestuurstelsel (GGBS) bevat is. Met ander woorde, die DvBO het nie die SAQA-eenheidstandaarde as 'n amptelike definisie van die rol van skoolleierskap en -bestuur erken nie. Trouens, die eenheidstandaarde wat die grondslag van die GOS: SBL vorm, is teenstrydig met die rol van die skoolhoofde soos vervat in die PAM en die GGBS. In PAM word byvoorbeeld voorkeur gegee aan die algemene en administratiewe pligte en verantwoordelikhede van skoolhoofde en ander opvoeders, terwyl slegs sydelings na onderrigleierskap verwys word (Christie 2010:704). Die SAQA-eenheidstandaarde word ook nie deur onderwysdistrikte gebruik as die basis vir die voortgesette professionele ontwikkeling van die skoolleiers en -bestuurders nie. Die SAQA-eenheidstandaarde dien dus slegs as die basis van die GOS: SBL-program wat deur die meeste Suid-Afrikaanse universiteite aangebied is. Die oorspronklike bedoeling was dat dit as 'n intreevlak kwalifikasie vir nuwe skoolhoofde moes dien. Dit is nie duidelik waarom dit nie voltrek is nie.

Navorsing is gedoen om die doeltreffendheid van die GOS: SBL te bepaal. Bush e.a. (2011:38) het bevind dat die meeste kandidate wat aan die loodsprojek van die program deelgeneem het, aangedui het dat alhoewel daar verbetering in hul bestuurspraktyk plaasgevind het, dit nie tot verbeterde onderrig en leer gelei het nie. Dit is dus duidelik dat die

eenheidstandaarde wat deur die SGB onder die vaandel van SAQA ontwikkel is, slegs as die basis vir die GOS: SBL gedien het.

Van der Westhuizen en Van Vuuren (2007:433) gee 'n moontlike verklaring vir die relatiewe gebrek aan invloed van die SAQA-eenheidstandaarde. Op grond van 'n literatuuroorsig van internasionale ontwikkelings het hulle afgelei: “[T]he formal training and professional development ... of school principals can only be made real, effective practice if it forms part of a national qualification policy.” In Suid-Afrika was dit beslis nie die geval nie.

Soos ek alreeds gesê het: 'n wesenlike verskil tussen die ISLLC-standaarde en die SAQA-eenheidstandaarde is die feit dat eersgenoemde as beleidstandaarde aanvaar is terwyl laasgenoemde slegs as programstandaarde gedien het. Die verskil in die omvang en invloed van die onderskeie standaarde kan hoofsaaklik hieraan toegeskryf word.

2.6 Die hersiening van die ISLLC-standaarde en die SAQA-eenheidstandaarde

Meer as 10 jaar ná die publikasie van die aanvanklike ISLLC-standaarde is 'n besluit geneem om die geldigheid en doeltreffendheid van die standaard in heroënskou te neem (Glenewinkel 2011:18). Die hersiening van die 1996-standaarde was 'n proses wat twee jaar geduur het (CCSSO 2008). Die betrokkenes was die NPBEA en sy geaffilieerde organisasies asook “other policy-oriented, practitioner-based organizations, researchers, higher education officials, and leaders in the field” (CCSSO 2008:7). Elke lidorganisasie van die NPBEA moes insette van hulle lede kry, en die konsep van die hersiene standaard is vir insette onder NPBEA-lidorganisasies en ander professionele groepe en 'n navorsingsprojekpaneel versprei. Die navorsingsbasis, wat bestaan het uit empiriesenavorsingsverslae, beleidsontledings, leierskaptekste, ander "craft knowledge"-bronne en ander gesaghebbende bronne is aanlyn beskikbaar gestel (CCSSO 2008:7).

Die gevolg was die effens hersiene weergawe van die ISLLC-standaarde, bekend as die ISLLC 2008-standaarde. Volgens CCSSO (2008) het die ISLLC 2008-standaarde die "voetspore" van die oorspronklike ISLLC-standaarde gehandhaaf. Dit word bevestig deur CCSSO (2014:6), wat beweer dat die 2008-weergawe “important, but modest, revisions to the 1996 standards” bevat het. In die 2008-weergawe is die oorspronklike ses standaarde behou, maar die 183 aanwysers van kennis, vaardighede en gesindhede is tot 31 breë funksies gedistilleer (CCSSO 2008). Dit het die standaard 'n meer strategiese fokus gegee en minder voorskriftelik gemaak (Glenewinkel 2011:8).

Om kommer oor die empiriese basis te besweer, het ISLLC 'n verteenwoordigende monster van die empiriese navorsing waarop die ISLLC 2008-standaarde gebaseer is, beskikbaar gestel. Nog een van die vernuwings van die ISLLC 2008-standaarde was die feit dat tegnologiefunksies binne drie van die standaard gesetel is. Dit was 'n erkenning van die belangrikheid van die gebruik van IKT, wat tot op daardie stadium nie die nodige erkenning gekry het nie.

In 2012 is die ISLLC-standaarde weer aan hersiening onderwerp. Hierdie keer was die wysigings baie meer indringend. Die ISLLC 2015-standaarde (NPBEA 2015) plaas groter klem op onderrigleierskap en erken dat die faktore buite die klaskamer 'n aansienlike impak op onderrig en leer uitoefen. Sodoende is die sosiale aspek van onderrig en leer erken. Dit is beliggaam in die toevoeging van kategorieë soos gemeenskappe van sorg vir studente,

gemeenskappe van betrokkenheid vir families, gelykheid en kulturele reaksie, en etiese leierskap. Alhoewel die nuutste weergawe van die ISLLC-standaarde nie verhewe bo kritiek is nie, verteenwoordig dit 'n merkwaardige verbetering in die oorspronklike weergawe, terwyl 'n mate van kontinuïteit behoue gebly het.

In Suid-Afrika is daar in die veldtoets van die GOS: SBL slegs vyf universiteite en die Matthew Goniwe School of Leadership and Governance se programme geëvalueer. Die doel van die evaluering was "to inform the development of the course and to provide advice to the Minister of Basic Education about the suitability and sustainability of the qualification for its intended purpose, to improve school leadership and management" (Bush e.a. 2011:33). Die navorsing is gedoen deur 'n span navorsers onder leiding van Tony Bush, 'n internasionale navorsers in onderwysleierskap. Die navorsing het ingesluit lessenaarnavorsing van internasionale en Suid-Afrikaanse praktyke in leierskapsontwikkeling, dokumentêre ontleding van die aanvanklike veldtoetsmateriaal, en basislyn- en impakopnames met al die studente in die veldtoetsgroep, longitudinale gevallestudies (met ander woorde gevallestudies wat onderneem is aan die begin van die program en dan weer aan die einde) met 27 van die studente, onderhoude met verskeie universiteitspersoneel, en die waarneming van die verskillende aspekte van die program (Bush, Duku, Glover, Kiggundu, Kola, Msila en Moorosi 2009). Die evaluering het gefokus op verskeie aspekte van die veldtoets, soos kontaksessies, onderrigmateriaal, mentorskap, netwerke en assessering. Dit het 'n ideale geleentheid verskaf om die eenheidstandaarde wat die grondslag van die GOS: SBL-program vorm, te evalueer. Nie eens sydelingse melding is van die eenheidstandaarde gemaak nie. Dit laat vrae ontstaan oor die betroubaarheid en geloofwaardigheid van hierdie evaluering. In wese beteken dit dat die SAQA-eenheidstandaarde nie onderhewig was aan 'n stelselmatige hersiening sedert die implementering daarvan in 2007 nie.

Daar is voorsiening voor gemaak dat die huidige GOS: SBL deur 'n Gevorderde Diploma in Onderwys: Skoolbestuur en Leierskap (GOD: SBL) vervang sal word in ooreenstemming met die "Minimum Requirements for Teacher Education Qualifications". Die proses vir die ontwikkeling van die GOD: SBL het die volgende behels: die voltooiing van 'n eksterne literatuuroorsig deur die reeds genoemde Tony Bush (Universiteit van Nottingham, Engeland) en D. Glover (Universiteit van die Witwatersrand); die opstel van 'n kernkurrikulum deur die South African Institute of Distance Education; en die goedkeuring van die kernkurrikulum deur die National Management and Leadership Committee tydens 'n tweedagwerkswinkel. Hierdie proses is problematies, aangesien dit beteken dat die GOD: SBL grootliks die produk sal wees van 'n proses waarin die universiteite en ander belanghebbendes bloot geraadpleeg is. Die feit bly staan dat die SAQA-eenheidstandaarde wat sedert 2007 die grondslag van die GOS: SBL gevorm het, ook nie gedurende die proses van die formulering van die nuwe program aan 'n deeglike hersiening blootgestel is nie. Ten spyte daarvan is die raamwerk van die kurrikulum vir die GOD: SBL basies dieselfde as dié van die GOS: SBL. Van die eenheidstandaarde het behoue gebly, met enkele wysigings, terwyl nuwe eenheidstandaarde (sogenaamde modules) bygevoeg is. Daar is egter geen blyke van SAQA se betrokkenheid by die hele proses nie. Daar is dus 'n gebrek aan stelselmatigheid en kontinuïteit in die hele proses.

Die nuutste ontwikkeling in die standaardisering van leierskapontwikkeling in Suid-Afrika is die publikasie van die "Policy on the South African for principalship 2015" (DvBO 2016). 'n Ontleding van die beleidsdokument toon talle gebreke. Dit is nie duidelik watter rol hierdie beleid veronderstel is om te vervul nie. Die volgende stelling is vaag: "The Standard, in line

with other policy initiatives, is designed to improve professional standards of leadership and management for the benefit of learners and the quality of the education service as a whole” (DvBO 2016:3). Waar die Departement van Basiese Onderwys in gebreke bly, is om aan te toon watter rol die beleid sal speel in die aanvanklike en voortgesette ontwikkeling van leierskap en bestuur, die akkreditasie van die leierskapsprogramme, die evaluering van leierskap- en bestuursdoeltreffendheid, en die bepaling van lisensiëring en herlisensiëring van skoolhoofde. Daar word geen melding gemaak van die SAQA-eenheidstandaarde wat die basis vir die GOS: SBL gevorm het nie. ’n Vergelyking tussen die SAQA-eenheidstandaarde en die nuwe beleid toon baie min ooreenkomste. Die indruk word geskep dat die SAQA-eenheidstandaarde summier verwerp is. Die empiriese basis waarop die standaard berus, is nie bekend gemaak nie. Die beleid maak nie voorsiening vir ander skoolleiers nie, net skoolhoofde. Daar word die veronderstelling gemaak dat ook die ander leiers deur die beleid gedek word as gevolg van die beginsel van gedeelde leierskap. Dit is egter ’n wanveronderstelling, aangesien daar ’n wesenlike verskil is tussen die rolle wat die verskillende posbekleërs veronderstel is om te vervul. Die beleid maak ook nie voorsiening vir die gereelde hersiening daarvan deur alle belanghebbendes en rolspelers aan die hand van die nuutste empiriese navorsingsverslae, beleidsontleding, leierskapstekste en ander hulpbronne van “accumulated craft knowledge” nie. Die beginsel van sosiale geregtigheid ontvang nie die vereiste aandag nie. Dit word grotendeels gereleë tot die funksie van die skoolhoof in die module wat bekend staan as “Working for and with the community”. Van hierdie gebreke kon voorkom gewees het indien die Departement van Basiese Onderwys die lesse van die ISLLC-model asook die SGB-voorbeeld ter harte sou geneem het.

Op grond van bostaande is dit duidelik dat die ISLLC-standaarde van die VSA gereeld aan hersiening onderworpe was. In die hersiening is kennis geneem van die kritiek wat teen die oorspronklike en daaropvolgende standaarde uitgespreek is, en die hersiening daarvan het ’n wesenlike verbetering teweeggebring, alhoewel dit ook verdere kritiek uitgelok het. Daarteenoor is die SAQA-eenheidstandaarde nooit aan ’n indringende hersiening blootgestel nie.

3. Slotopmerkings

Die oorkoepelende doel van die ISLLC-standaarde was om suksesvolle leer en onderrig te bevorder deur ’n raamwerk vir leierskapsontwikkeling in die skole van die VSA daar te stel. Binne 10 jaar is die ISLLC-standaarde onveranderd of met enkele wysiginge deur die oorgrote meerderheid van state aanvaar en is leierskapsontwikkeling in die skole van die VSA getransformeer. Verskeie faktore is verantwoordelik vir hierdie situasie. ’n Wye verskeidenheid gesaghebbende organisasies in die VSA is by die formulering van die standaard betrek. Dit het verseker dat die ISLLC-standaarde die produk van ’n hoë vlak van samewerking tussen die belangrikste rolspelers was. Daar is beweer dat die ISLLC-standaarde op ’n diep historiese ontleding, die beste beskikbare navorsing, en ’n gesonde professionele oordeel berus het. Verder is sekere taktiese besluite geneem om die aanvaarding van die ISLLC-standaarde as beleidstandaarde te verseker. Alhoewel die ISLLC-standaarde algemene aanvaarding binne professionele geleedere geniet het, het dit hewige, en dikwels teenstrydige, kritiek vanaf sekere akademici ontlok. Kritiek was gemik teen, onder andere, die gebrek aan ’n empiriese basis van die standaard, die oordrewe klem op die bestuursgerigte oriëntering van die standaard, asook die verwaarlosing van sosiale

geregtigheid as 'n beginsel of vertrekpunt. Om die relevansie van die ISLLC-standaarde te verseker en om die kritiek te besweer is die ISLLC-standaarde aan gereelde hersiening onderwerp. Die nuutste weergawe van die ISLLC-standaarde verteenwoordig 'n merkwaardige verbetering van die oorspronklike weergawe, terwyl 'n mate van kontinuïteit behoue gebly het. Ten spyte van sekere gebreke is die ISLLC-standaarde in baie opsigte 'n navolgenswaardige model, mits daar terdeë van die plaaslike konteks kennis geneem word.

Daarteenoor verskil die Suid-Afrikaanse voorbeeld van die standaardisering van leierskapsontwikkeling in skole wesenlik van die ISLLC-model, alhoewel dit deels daarop geskoei is. Die SAQA-eenheidstandaarde is ontwerp uitsluitlik om te dien as programstandaarde en het dus uit die staanspoor 'n beperkte omvang en invloed gehad. Anders as die ISLLC-standaarde is die SAQA-eenheidstandaarde dus nooit gebruik vir die akkreditasie van leierskapsprogramme, die evaluering van leierskap- en bestuursdoeltreffendheid, en die bepaling van lisensiëring en herlisensiëring van skoolhoofde nie. Die oorsprong van SAQA-eenheidstandaarde is nie goed gedokumenteer nie, wat tot bespiegeling en agterdog aanleiding gee. Opvallend afwesig in die ontwikkeling van die SAQA-eenheidstandaarde was die samewerking van alle belanghebbendes en rolspelers, alhoewel hulle beperkte geleentheid gegun is om kommentaar te lewer oor die konsep-eenheidstandaarde. Die SAQA-eenheidstandaarde is hoofsaaklik gebaseer op die werk wat in die eerstewêreldlande gedoen is, en nie op empiriese navorsing in Suid-Afrika nie. Dit maak die toepaslikheid van die eenheidstandaarde twyfelagtig. Ten spyte van ernstige leemtes – soos die verwaarlosing van sosiale geregtigheid as 'n belangrike vertrekpunt - is die SAQA-eenheidstandaarde nooit aan enige hersiening onderwerp nie. Tog is die voetspore daarvan duidelik sigbaar in die modules van die nuutontwikkelde GOD: SBL. Die grootste leemte in die Suid-Afrikaanse opset is die gebrek aan 'n duidelik omlynde omskrywing van die rol van skoolleiers. Tot 2016 het 'n gemeenskaplike begrip van wat die onderwysstelsel van die land vermag van diegene wat belas is met die leierskap en bestuur van skole nie in Suid-Afrika bestaan nie. Dit was 'n deurslaggewende tekortkoming en het gelei tot 'n gefragmenteerde en onsamehangende benadering tot die ontwikkeling van skoolleiers in Suid-Afrikaanse skole. Die nuutste poging om so 'n omskrywing vir Suid-Afrikaanse skole daar te stel in die vorm van die "Policy on the South African standard for principalship 2015" (DvBO 2016) hou nie veel belofte in nie, weens die talle gebreke daarvan – soos hier bo beskryf.

Alhoewel die ISLLC-model nie perfek is nie, toon dit 'n moontlike uitweg vir die Suid-Afrikaanse poging tot die standaardisering van leierskapsontwikkeling. Dit is uiters noodsaaklik dat die standaardisering van leierskapsontwikkeling in Suid-Afrikaanse skole die amptelike beleid word, sodat dit die basis sal vorm van die aanvanklike en voortgesette ontwikkeling van leiers en bestuurders, die akkreditasie van die leierskapsprogramme, die evaluering van leierskap- en bestuursdoeltreffendheid, en die bepaling van lisensiëring en herlisensiëring van skoolhoofde. Verder is dit noodsaaklik dat die standaardie die produk moet wees van samewerking tussen alle gesaghebbendes en rolspelers sodat dit algemene aanvaarding sal geniet. Dit is ook noodsaaklik dat die empiriese basis van die standaardie eksplisiet bekend gemaak word en dat die empiriese bronne algemeen beskikbaar gestel word ten einde bevestiging moontlik te maak. Om relevant te wees is dit belangrik dat die beginsel van sosiale geregtigheid 'n wesenlike deel van elkeen van die standaardie behoort te vorm en nie as 'n byvoegsel beskou word nie. Laastens moet die standaardie gereeld aan hersiening onderwerp word om blywende geldigheid en relevansie te verseker. Dit is die lesse wat uit die internasionale ervaring geleer kan word. Hierdie lesse kan met goeie vrug aangewend word, mits die Suid-Afrikaanse konteks in ag geneem word.

Die konteks waarin amptelike beleidsrigtings geformuleer word, word bepaal deur verskeie politieke, sosiale, ekonomiese en kulturele faktore. Hierdie faktore sluit onder andere in die invloed van gevestigde belange in die beleidsprosesse, die professionalisme en vermoë van staatsadministrasie, die beskikbaarheid van finansiële hulpbronne, die ideologieë en raamwerke en die welwillendheid van onderwysorganisasies. Hierdie faktore wissel van land tot land, en enige poging tot die standaardisering van leierskapsontwikkeling sal terdeë daarvan moet kennis neem. Daar word dus nie aanbeveel dat die ISLLC-model of enige ander model net so in Suid-Afrika toegepas word nie, maar daar is baie lesse wat uit die internasionale ervaring geleer kan word.

Bibliografie

Anderson, G. 2001. Disciplining leaders: A critical discourse analysis of the ISLLC national examination and performance standards in educational administration. *International Journal of Leadership in Education*, 4(3):199–216.

Bates, R. 1996. The educational costs of managerialism. Referaat gelewer by die “Joint conference of the Educational Research Association and the Australian Association for Research in Education”, Singapore, 25–9 November.
<http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED413644.pdf> (27 Mei 2017 geraadpleeg).

Bush, T. 2007. Educational leadership and management: Theory, policy, and practice. *South African Journal of Education*, 27(3):391–406.
www.ajol.info/index.php/saje/article/viewFile/25107/4321 (20 Mei 2014 geraadpleeg).

Bush, T., N. Duku, D. Glover, E. Kiggundu, S. Kola, V. Msila en P. Moorosi. 2009. External evaluation report of the “Advanced Certificate in Education: School Leadership and Management”. Pretoria: Departement van Basiese Onderwys.

Bush, T. en D. Glover. 2016. School leadership and management in South Africa: Findings from a systematic literature survey. *International Journal of Educational Leadership*, 30(2):211–31. www.emeraldinsight.com/doi/pdfplus/10.1108/IJEM-07-2014-0101 (23 April 2017 geraadpleeg).

Bush, T. en D. Jackson. 2002. Preparation for school leadership: International perspectives. *Educational Management and Administration*, 30(4):417–29.

Bush, T., R. Joubert, E. Kiggundu en J. van Rooyen. 2010. Managing teaching and learning in South African schools. *International Journal of Educational Development*, 1–7.
[http://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/11085/Bush_Managing\(2009\).pdf?sequence=1](http://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/11085/Bush_Managing(2009).pdf?sequence=1) (19 Mei 2014 geraadpleeg).

Bush, T., E. Kiggundu en P. Moorosi. 2011. Preparing new principals in South Africa: The ACE: School Leadership Programme. *South African Journal of Education*, 31:31–43.
<http://www.ajol.info/index.php/saje/article/viewFile/63489/51332> (12 Mei 2014 geraadpleeg).

- Canole, M. en M. Young. 2013. Standards for educational leaders: An analysis. ISLLC analysis report. Washington: Council of Chief State School Officers. www.ccsso.org/documents/analysis%20of%20leadership%20standards-final-070913-rgb.pdf (24 Mei 2014 geraadpleeg).
- Catano, N. en J.H. Stronge. 2007. What do we expect of school principals? Congruence between principal evaluation and performance. *International Journal in Education*, 10(4):379–99. <http://alex.state.al.us/leadership/Principals%20%20Files/RC-7,%20Virginia%20study%20of%20Eval%20Instruments.pdf> (23 Junie 2014 geraadpleeg).
- Christie, P. 2010. Landscapes of leadership in South African schools: Mapping the changes. *Educational Management Administration and Leadership*, 38(6):694–711. http://www.education.uct.ac.za/sites/default/files/image_tool/images/104/landscapes.pdf (15 Junie 2014 geraadpleeg).
- CCSSO (Council of Chief State School Officers). 1996. Interstate School Leaders Licensure Consortium standards for school leaders. Washington, DC: Council of Chief State School Officers. <http://www.ccsso.org/Documents/Analysis%20of%20Leadership%20Standards-Final-070913-RGB.pdf> (29 April 2017 geraadpleeg).
- . 2006. Updating educational leadership professional standards in a changing public education environment. Washington, DC: Council of Chief State School Officers <http://www.mpea.org/assessmentinfo/NPBEA%20Proposal%20Final%20Draft.pdf> (20 Mei 2014 geraadpleeg).
- . 2008. Educational Leadership Policy Standards: ISLLC 2008. As adopted by the National Board for Educational Administration. Washington, DC: Council of Chief School Officers. http://www.ccsso.org/Documents/2008/Educational_Leadership_Policy_Standards_2008.pdf (20 Mei 2014 geraadpleeg).
- . 2014. 2014 ISLLC Standards. Draft for public comment. Washington, DC: Council of Chief School Officers. <http://www.ccsso.org/Documents/2014/Draft%202014%20ISLLC%20Standards%2009102014.pdf> (20 Mei 2014 geraadpleeg).
- Creighton, T., S. Harris en J. Coleman (reds.). 2005. *Crediting the past, challenging the present, creating the future*. Huntsville, Texas: National Council of Professors of Educational Administration.
- DvBO (Departement van Basiese Onderwys). 2014. Policy on the South African standard for principalship. *Staatskoerant nr. 37897*. Pretoria: Staatsdrukkery.
- . 2016. Policy on the South African Standard for principalship 2015. *Staatskoerant nr. 323*. Pretoria: Staatsdrukkery.
- DvO (Departement van Onderwys). 2008. Core curriculum outline. Advanced Certificate: Education (School Management and Leadership). Pretoria: Staatsdrukkery.

Department of Education and Skills, Verenigde Koninkryk. 2004. National standards for head teachers. Nottingham: DfES Publications.

English, F.W. 2003. *The postmodern challenge to the theory and practice of educational administration*. Springfield, Illinois: Charles C Thomas Publisher.

—. 2005. Educational leadership for sale: Social justice, the ISLLC standards, and the corporate assault on public schools. In Creighton, Harris en Coleman (reds.) 2005. <http://cnx.org/resources/b824232538d12dc8cfb35530248eecfdbdf8283b/8englishsmall.pdf> (20 Mei 2014 geraadpleeg).

Fleisch, B. 2008. *Primary education in crisis: Why South African children underachieve in reading and mathematics*. Kaapstad: Juta.

Furman, G. en F. English. 2002. Guest editors' introduction: Can leadership be legislated? *Journal of School Leadership*, 12(5):476–9.

George, H.W. 2008. *It is the principal of the thing: Georgia's school principals' understanding of the Interstate School Leadership Consortium (ISLLC) and the relevance of the ISLLC standards in 21st century principal preparation programs*. Minneapolis: Capella University.

Glenewinkel, J.R. 2011. How do superintendents use the ISLLC standards to evaluate principals? Or do they? Ongepubliseerde DEd-verhandeling, Washington Staatsuniversiteit. <https://research.wsulibs.wsu.edu/xmlui/handle/2376/3025> (4 April 2014 geraadpleeg).

Hallinger, P. (red.). 2005. *Global trends in school leadership*. Lisse, Nederland: Swets en Zetlinger.

Hess, F.M. 2003. *A license to lead? A new leadership agenda for America's schools*. Washington: Progressive Policy Institute.

Heystek, J. 2007. Reflecting on principals as managers or moulded leaders in a managerialistic school system. *South African Journal of Education*, 27(3):491–505. <http://www.ajol.info/index.php/saje/article/download/25114/4328> (2 Junie 2014 geraadpleeg).

Ingvarson, L., M. Anderson, P. Gronn en A. Jackson. 2006. *Standards for school leadership. A critical review of literature*. http://www.aitsl.edu.au/docs/default-source/default-document-library/standards_for_school_leadership_-_a_critical_review_of_literature (24 April 2017 geraadpleeg).

Leithwood, K. en R. Steinbach. 2005. Toward a second generation of school leadership standards. In Hallinger (red.) 2005.

Marshall, C. en M. McCarthy. 2002. School leadership reforms: Filtering social justice through dominant discourse. *Journal of School Leadership*, 12(5):480–502.

- McCarthy, M., S. Sheldon en J. Murphy. 2016. Policy penetration of the ISLLC standards. *Leadership and Policy in Schools*, 15(2):221–30. <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15700763.2015.1093149?src=recsys> (24 April 2017 geraadpleeg).
- Mestry, R. en P. Singh. 2007. Continuing professional development for principals: A South African perspective. *South African Journal of Education*, 27(3):477–90. http://reference.sabinet.co.za/sa_epublication_article/educat_v27n3a10 (15 Junie 2013 geraadpleeg).
- Mombourquette, C. 2013. Principal leadership: Blending the historical perspective with the current focus on competencies in the Alberta context. *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, 147:1–19. http://www.uleth.ca/vp_research/sites/vp_research/files/2014Celebrating_Research_Booklet.pdf (30 Julie 2014 geraadpleeg).
- Msila, V. 2012. Mentoring and school leadership: Experiences from South Africa. *Journal of Social Science*, 32(1):47–57. [http://www.krepublishers.com/02-Journals/JSS/JSS-32-0-000-12-Web/JSS-32-1-000-12-Abst-PDF/JSS-32-1-047-12-1336-Msila/JSS-32-1-047-12-1336-Msila-V-Tx\[5\].pdf](http://www.krepublishers.com/02-Journals/JSS/JSS-32-0-000-12-Web/JSS-32-1-000-12-Abst-PDF/JSS-32-1-047-12-1336-Msila/JSS-32-1-047-12-1336-Msila-V-Tx[5].pdf) (6 Junie 2014 geraadpleeg).
- Murphy, J. 2003. Reculturing educational leadership: the ISLLC standards ten years out. Fairfax, VA: National Policy Board for Educational Administration. <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED481619.pdf> (15 April 2014 geraadpleeg).
- . 2005. Unpacking the foundations of ISLLC standards and addressing concerns in the academic community. *Educational Administration Quarterly*, 41(1):154–91. <http://www.npbea.org/wp/wp-content/uploads/2014/11/Unpacking-the-Foundations-of-the-ISLLC-Standards-and-Addressing-Concerns-of-the-Academic-Community.pdf> (27 April 2007 geraadpleeg).
- National Policy Board for Educational Administration. 2015. Professional standards for educational leaders 2015. Reston, VA: Author. <http://www.npbea.org/wp/wp-content/uploads/2014/11/ProfessionalStandardsforEducationalLeaders2015forNPBEAFINAL-2.pdf> (29 April 2017 geraadpleeg).
- Ngcobo, T. 2012. Leadership development challenges in South African schools: The Advanced Certificate: Education (School Management and Leadership). *Africa Education Review*, 9(3):417–33. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/18146627.2012.742644#.VMFGTC5PLW8>. (20 Mei 2014 geraadpleeg).
- Pitre, P. en W. Smith. 2004. Standards and school leadership: Who's leading this band? *Teachers College Record*. <https://www.tcrecord.org/content.asp?contentid=11382> (19 Oktober 2014 geraadpleeg).
- SAQA (South African Qualifications Authority). 2004. Advanced Certificate: Education (School Management and Leadership). *Staatskoerant nr. 26443*, 11 Junie. Pretoria:

Staatsdrukkery. http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/26443b_0.pdf (10 Mei 2014 geraadpleeg).

Taylor, N. 2008. What's wrong with South African schools? Referaat gelewer by die konferensie "What's working in school development". *Jet Education Services*, 28–29 Februarie.

<http://www.jet.org.za/events/conferences/What%20works%20in%20school%20development/Papers/Taylor%20Whats%20wrong%20with%20SA%20schools%20JET%20Schools%20Conf%20final.pdf> (2 Junie 2014 geraadpleeg).

University Council for Educational Administration (UCEA). 2012. *Designing purposeful and coherent leadership preparation curriculum: A curriculum mapping guide*. Charlottesville, Virginia. <http://3f17112qoj4l3y6ep2tqpwra.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/02/Curriculum-Mapping-Guide-for-Leadership-Development.pdf> (15 Mei 2014 geraadpleeg).

Van der Berg, S., S. Taylor, M. Gustafsson, N. Spaul en P. Armstrong. 2011. Improving education quality in South Africa. Report for the National Planning Commission. Stellenbosch: Stellenbosch Universiteit, Departement van Ekonomie. <http://resep.sun.ac.za/wp-content/uploads/2012/10/2011-Report-for-NPC.pdf> (31 Julie 2014 geraadpleeg).

Van der Westhuizen, P. en H. van Vuuren. 2007. Professionalising principalship in South Africa. *South African Journal of Education*, 27(3):431–45. www.ajol.info/index.php/saje/article/download/25110/4324 (10 Junie 2013 geraadpleeg).

Young, M.D. en J. Liable. 2000. White racism, antiracism, and school leadership preparation. *Journal of School Leadership*, 10(1):374–415.