

Ontwikkeling van het beleidsvoerend vermogen van de school: werken aan de schoolinterne capaciteiten.

E. Verbiest

Scholen worden in belangrijke mate extern gestuurd. Die externe sturing is niet altijd even effectief, soms is ze zelfs contraproductief. Beleidsvoering door scholen zelf verdient daarom versterking. Dit vraagt wel de ontwikkeling van schoolinterne capaciteiten. In deze bijdrage onderscheiden we een drietal schoolinterne capaciteiten: persoonlijke capaciteit, interpersoonlijke capaciteit en organisatorische capaciteit. We beklemtonen ook de samenhang tussen deze capaciteiten.

In een volgende bijdrage gaan we in op de vraag hoe deze capaciteiten te ontwikkelen. We pleiten voor een gedifferentieerde aanpak. We staan stil bij de rol van de schoolleider. En we schenken aandacht aan de bijdrage die externe actoren kunnen leveren aan de ontwikkeling van schoolinterne capaciteiten.

1. Meer ruimte, meer verantwoordelijkheid, groter beleidsvoerend vermogen

Vorig jaar publiceerde de minister van O.C.W. de nota "*Koers Primair Onderwijs*". Hierin beschrijft de minister richting en hoofdlijnen van het beleid voor het primair onderwijs in de komende jaren. De centrale vraag in deze nota is: 'Hoe kan de school ervoor zorgen dat alle leerlingen de aandacht en de zorg krijgen die zij nodig hebben?' Het antwoord op deze vraag zoekt men in de richting van het geven van meer ruimte aan scholen om eigen initiatieven te nemen en het onderwijs naar eigen inzicht in te richten. De overheid en ook de schoolbesturen, zullen de scholen ruimte moeten gunnen om de eigen professionaliteit gestalte te geven. Door scholen ruimte te bieden zullen deze beter in staat zijn om 'onderwijs op maat' te bieden. De nota heeft dan ook als veelzeggend motto "*Ruimte voor de school*". Men zal het beleid van autonomievergroting en deregulering met kracht voortzetten.

Beleidsruimte geven en verantwoording afleggen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Van de school (de schoolleiding en het onderwijsteam) verwacht men dat ze duidelijk maakt hoe en met welke ambities zij inhoud geeft aan de beleidsruimte. De minister onderkent dat er een spanningsveld is tussen ruimte en verantwoording. Het gevaar bestaat dat de overheid via allerlei eisen die men aan de wijze van verantwoorden stelt, de beloofde ruimte weer dicht regelt. Om aan dit risico tegenwicht te bieden wil men het toezicht van de inspectie veranderen. Als de school een duidelijke visie heeft en goede onderwijsresultaten behaalt, levert ze daarmee het bewijs dat ze de geboden ruimte en de eigen verantwoordelijkheid aan kan. Er is dan sprake van 'verdiende autonomie'. De inspectie kan in zo'n geval volstaan met toezicht op hoofdlijnen. Daarbij vormen de door de school gestelde ambities en doelen het uitgangspunt voor het inspectietoezicht.

Scholen hebben dus heel wat te winnen als ze autonoom kunnen functioneren: zelf beleid maken met sterke professionals, minder regeldwang en minder gedetailleerd toezicht.

Maar de minister erkent ook dat deze omslag naar meer verantwoordelijkheid een fors beroep doet op het vermogen van scholen en schoolbesturen om te veranderen. Het beleidsvoerend vermogen binnen de sector dient versterkt te worden om de scholen in staat te stellen die omslag te kunnen maken, aldus de nota "*Koers Primair Onderwijs*".

2. Beleidsvoering en beleidsvoerend vermogen in scholen

Het beleidsvoerend vermogen van een school betekent het vermogen of de capaciteit om beleid te ontwikkelen, uit te voeren en te evalueren. Beleidsvoering dient uiteindelijk gericht te zijn op het kernproces van de school: het ondersteunen van het leren van de leerlingen. In algemene zin is *capaciteit* de bekwaamheid (vermogen, competentie) van individuen (bijvoorbeeld leerlingen of leerkrachten), groepen (zoals een onderbouwteam), organisaties

(zoals een school) of sociale verbanden (bijvoorbeeld een wijk of een landelijke organisatie) om op een effectieve en efficiënte wijze te handelen.

In veel organisaties verloopt beleidsvoering via een hiërarchisch gestuurd proces van strategisch management. Daarbij is meestal sprake van een bepaalde taakverdeling. De top van de organisatie maakt de strategische keuzen, op de lagere niveaus wordt het geformuleerde beleid operationeel gemaakt en gerealiseerd. Beoordeling van het resultaat is weer aan de top voorbehouden.

Ook in basisscholen is de traditionele benadering van beleidsvoering herkenbaar. Scholen kennen een redelijk sterke externe sturing. Kerndoelen, leerplannen en methodes worden geheel of grotendeels buiten de school ontwikkeld, terwijl ook de controle op de resultaten extern (door de Inspectie) gebeurt. Zo bezien zijn scholen uitvoeringsorganisaties die de verantwoordelijkheid hebben voor de implementatie van elders – bijvoorbeeld door de centrale overheid - ontwikkeld beleid.

3. Naar een participatieve beleidsvoering in scholen

Er is een aantal argumenten te geven die pleiten voor een meer organische en participatieve benadering van beleidsvoering in scholen. Beleidsvoering wordt dan meer ingebed in een proces waarbij de verschillende betrokken actoren en hun opvattingen een rol spelen.

- De effectiviteit van veel onderwijsvernieuwingen die men extern bedenkt, ontwikkelt en vervolgens in scholen implementeert, is nogal twijfelachtig. Illustratief hiervoor is het reeds lang bepleitte zogeheten adaptief onderwijs of rekening houden met verschillen tussen leerlingen. In Nederland zet men bijna twintig jaar vanuit de overheid sterk in op adaptief onderwijs. Toch moet de inspectie anno 2003 constateren dat meer dan 60% van de scholen niet voldoet aan de norm voor wat betreft het afstemmen van het onderwijs op de onderwijsbehoeften van de leerlingen.
- Sterke externe sturing van scholen houdt weinig rekening met het unieke karakter van onderwijs en van de daarin werkzame professionals. Impliciet gaan beleidsmakers uit van een hiërarchische werkverhouding in scholen. De onderwijsprofessionals (schoolleider en leerkrachten) worden dan gezien als verantwoordingsplichtige, min of meer efficiënte en effectieve uitvoerders van elders ontwikkelde plannen: uitvoerende professionals. Maar dit staat op gespannen voet met het beeld van de onderwijsprofessional als iemand die actief onderwijs maakt. Schoolleiders en leraren dienen voortdurend in concrete situaties te onderkennen wat goed is voor leerlingen en door een adequaat gebruik van ervaring, van vaardigheden, van meer theoretische kennis en van voorgeschreven regels, dit zoveel als mogelijk te realiseren. Ze laten zich hierbij leiden door de specifieke lokale situatie waarin ze werken en door hun eigen praktijkkennis. Onderwijsprofessionals zullen onderwijsbeleid dat van buiten de school komt, beoordelen vanuit hun specifieke situatie. Ze zullen vooral kijken naar de legitimiteit en de bruikbaarheid van het nieuwe beleid. Zijn bijvoorbeeld sommige kerndoelen niet te moeilijk voor sommige groepen leerlingen? Krijgen doelen die betrekking hebben op bijvoorbeeld sociale, morele of creatieve vorming wel voldoende aandacht in vergelijking met cognitieve doelen van taal en rekenen? Vaak is beleid op een vrij algemeen niveau geformuleerd en betreft het een hele onderwijssector, bijvoorbeeld het gehele basisonderwijs. Dit versterkt de afstand tussen algemeen beleid en lokale praktijk.
- Daarnaast stijgt de kans dat in een klimaat van overwegende extern gestuurde beleidsvoering onderwijsprofessionals zich miskend voelen omdat hun praktijkkennis vervangen wordt door de kennis van allerlei experts; hun gevoelens van persoonlijke doelmatigheid nemen af. Dit alles is niet motiverend voor de verdere professionele ontwikkeling en leidt gemakkelijk tot gebruik van wat experts aanbieden aan doelen en instrumenten.

In de context van de kennissamenleving is deze situatie toch verbazingwekkend. De kennissamenleving vraagt intelligente, creatieve, flexibele mensen die in teamverband kennis kunnen ontwikkelen en toepassen. Maar juist scholen en onderwijsprofessionals, waarvan men toch verwacht dat ze een essentiële rol spelen in de ontwikkeling van die kennismaatschappij, beschouwt en behandelt men grotendeels als het tegendeel. Onderwijsprofessionals en scholen worden als uitvoerende professionals en als uitvoeringsorganisaties gezien, die die-

nen toe te passen wat andere professionals en andere organisaties hebben bedacht en ontwikkeld. Scholen en leerkrachten vormen zo geen goed voorbeeld voor de toekomstige volwassenen van de kennissamenleving.

4. Het belang van schoolinterne capaciteiten voor het beleidsvoerend vermogen

Bovenstaande overwegingen ondersteunen de opvatting dat men in het proces van beleidsvoering de belangrijke rol van de onderwijsprofessionals in de school dient te erkennen. Dit vraagt ook een fijnmazigere analyse van het beleidsvoerend vermogen van de school. Met andere woorden, het verdient aanbeveling om onderscheid te maken in verschillende actoren en factoren waarvan het beleidsvoerend vermogen van de school afhankelijk is, niet alleen rond de school maar vooral in de school. We gaan hier uit van de werkhypothese dat het beleidsvoerend vermogen van een school vooral bepaald wordt door de kwaliteit van de *persoonlijke*, *interpersoonlijke* en *organisatorische* capaciteiten in de school. Daarnaast spelen uiteraard ook de capaciteiten van nog grotere eenheden, zoals wijken, gemeenschappen van scholen, landelijke organisaties en de landelijke onderwijsoverheid (inclusief inspectie) in de beïnvloeding van het beleidsvoerend vermogen van de school.

5. Drie schoolinterne capaciteiten

De onderscheiden drie schoolinterne capaciteiten werken we hieronder wat verder uit.

- *Persoonlijke capaciteit.* Het beleidsvoerend vermogen van een school is in essentie gericht op het bevorderen van het leren van de leerlingen. Veel beleid dat ontwikkeld wordt, zal men willen terugzien in de klas, in de interactie tussen leerling en leraar. Het handelen van onderwijsprofessionals wordt gestuurd door persoonlijke handelingstheorieën (hun mentale modellen). Deze handelingstheorieën kunnen onderzocht en, indien nodig, bijgesteld worden om zodoende beter te kunnen handelen. Dit is de kern van persoonlijke capaciteit: het vermogen om op een actieve en reflectieve wijze kennis te (re)construeren en toe te passen. Het gaat hierbij om het verhelderen, analyseren en evalueren van het feitelijk handelen en van de persoonlijke handelingstheorieën van de onderwijsprofessional die dit handelen leiden. Persoonlijk capaciteit berust ook op het kunnen beschikken over nieuwe informatie en kennis. Inzichten uit de wetenschap, zoals onderwijskunde, psychologie of organisatie-theorie kunnen hier een belangrijke rol spelen. Weliswaar maakt hun vaak algemene, abstracte karakter ze minder geschikt om ze zonder meer toe te passen. Maar ze kunnen wel functioneren als zoeklichten op verschijnselen (bijvoorbeeld op achterblijvende leerresultaten van een kind), waardoor we dit beter kunnen begrijpen en waardoor we alternatieve gedragingen kunnen bedenken. Tenslotte is het ook van belang om (nieuwe) kennis te reconstrueren, dit wil zeggen in het handelen toe te passen en op basis daarvan nieuwe handelingstheorieën te ontwikkelen.
- *Interpersoonlijke capaciteit* betekent het vermogen om als groep collectieve kennis te (re)construeren en toe te passen. Interpersoonlijke capaciteit betreft het vermogen om collectief te leren. Collectieve leerprocessen zijn leerprocessen waarbij niet enkel in interactie met anderen wordt geleerd, maar waarbij ook bewust gestreefd wordt naar gedeelde resultaten van de collectieve leerprocessen. We kunnen hier twee belangrijke argumenten voor collectief leren in scholen geven. Hiervoor wezen we op het belang van de persoonlijke handelingstheorie van onderwijsprofessionals. Deze persoonlijke handelingstheorie is echter kwetsbaar, vooral door de wijze waarop die theorie ontwikkeld wordt: impliciet, onder invloed van psychologische processen waar men soms weinig grip op heeft, en onder invloed van handelingsdruk. Dit vraagt om een kritische reflectie op die praktijkkennis. Omdat het voor onderwijsprofessionals, net als voor anderen, niet gemakkelijk is de eigen blinde vlekken en de eigen professionele misvattingen in de omgang met leerlingen te zien, is de steun en hulp van collega's nodig in hun rol als kritische vriend. Juist de ondersteuning en het gezichtspunt van de collega kunnen hier behulpzaam zijn in het onderzoek en verbeteren van het eigen handelen. Professionele

ontwikkeling is gebaat bij diepgaand collectief leren van leraren, waarbij men bereid is de persoonlijke handelingstheorie kritisch te bespreken met anderen.

Een tweede argument voor collectief leren betreft schoolontwikkeling. Van scholen wordt verwacht dat ze een visie en een beleid hebben dat tot in de klas wordt gerealiseerd. Maar het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie en gemeenschappelijk beleid laat zich, zo is hiervoor opgemerkt, slechts in beperkte mate extern sturen. Schoolontwikkeling vraagt dan collectieve leerprocessen tussen de onderwijsprofessionals in de school om tot gemeenschappelijk beleid te komen dat vervolgens ook tot in de klas wordt gerealiseerd.

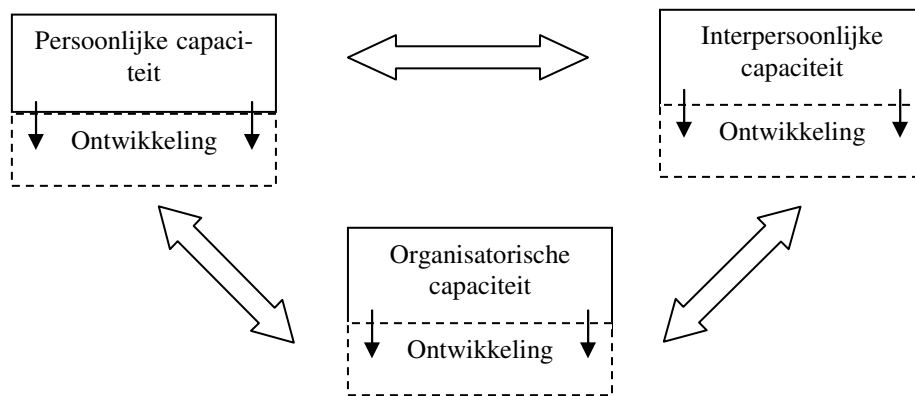
- *Organisatorische capaciteit* houdt het vermogen in om de organisatie zo in te richten dat structuren, systemen en cultuur de capaciteitsontwikkeling van individuen en groepen bevorderen en openheid naar de buitenwereld onderhouden. Organisatorische capaciteit richt zich op het afbouwen van de geïsoleerde positie van de leerkrachten en op het opbouwen van gelegenheden voor individuele en collectieve leerprocessen ten behoeve van professionele ontwikkeling en schoolontwikkeling. Deze organisatorische capaciteit vraagt het verzwakken resp. versterken van culturele en structurele condities die het leren belemmeren resp. bevorderen. Te denken valt bijvoorbeeld aan het ontwikkelen van een cultuur van vertrouwen in elkaar, van willen leren van elkaar, van willen leren van het werk. Te denken valt ook aan het bouwen aan structuren voor professionele ontwikkeling en schoolontwikkeling, zoals ruimte en tijd voor intervisie, ondersteuning (mentoraat) voor beginnende leerkrachten, participatie in schooloverstijgende netwerken of de aanwezigheid van begeleiders van collectieve leerprocessen. Dit laatste verwijst naar een zeer belangrijk aspect van de organisatorische capaciteit, namelijk leiderschap. Met name transformatief leiderschap is hier van belang. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat het niet altijd de formele schoolleider dient te zijn, die de leiderschapsfuncties vervult: ook zogeheten “teachers-leaders” kunnen hier een rol spelen. Met andere woorden, ook gespreid leiderschap is een belangrijk aspect van de organisatorische capaciteit.

6. De samenhang tussen de schoolinterne capaciteiten

De genoemde capaciteiten beïnvloeden elkaar en zijn van elkaar afhankelijk. Capaciteitsontwikkeling op een bepaald niveau is afhankelijk van de capaciteiten en de capaciteitsontwikkeling op de andere niveaus. Een voorbeeld kan dit toelichten. Professionele ontwikkeling van leraren vereist reflectie op het persoonlijk functioneren en op de daarbij gehanteerde praktijkkennis. Dit kan heel wel gebeuren in intervisiegroepen. De interpersoonlijke capaciteit van een intervisiegroep (bv. is er een klimaat van veiligheid en vertrouwen, is men het eens over wat de opbrengst dient te zijn?) is van groot belang voor de ontwikkeling van de persoonlijke capaciteit van de deelnemers aan die intervisiegroep. En omgekeerd is die interpersoonlijke capaciteit afhankelijk van de motivatie en de vaardigheden van de onderwijsprofessionals die participeren in die groep (bv. wil men zich bloot geven, kan men goed luisteren naar elkaar?). Bovendien dient ook de schoolorganisatorische capaciteit voldoende ontwikkeld te zijn: er dienen mogelijkheden voor intervisie te zijn (in het rooster), wellicht is ook enige begeleiding of training van intervisiegroepen nodig en het personeelsbeleid dient dergelijke professionalisering te steunen.

Omdat de verschillende capaciteiten van elkaar afhankelijk zijn, is het belangrijk gelijktijdig te werken aan die capaciteiten. Het heeft bijvoorbeeld weinig zin te werken aan het vermogen van leraren om samen te leren als men niet ook structureel (tijd, ruimte) gelegenheid biedt om samen te leren. Door de afhankelijkheid tussen de verschillende capaciteiten is het weinig vruchtbaar om slechts één capaciteit te ontwikkelen en te verwachten dat voldoende is. Spoedig zal men op de grenzen stuiten bij de ontwikkeling van die capaciteit, omdat de andere capaciteiten, die ondersteunend zijn voor de ontwikkeling van die ene capaciteit, onvoldoende ontwikkeld zijn.

Het schema hierna illustreert het onderscheid in en de wederzijdse afhankelijkheid van de drie genoemde capaciteiten en hun ontwikkeling.



Schoolinterne capaciteiten: onderscheid en afhankelijkheid

Literatuur:

- Inspectie van het Onderwijs (2003): *Onderwijsjaarverslag*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- OCW (2004): *Koers Primair Onderwijs. Ruimte voor de school*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Mitchell, C. , Sackney, L. (2000): *Profound improvement. Building capacity for a learning community*. Lisse: Swets & Zeitlinger Publishers.
- Van den Berg, R. & Vandenberghe, R. (1999): *Succesvol leidinggeven aan onderwijsinnovaties. Investeren in mensen*. Alphen aan de Rijn: Samsom.
- Vandenberghe, R. (2004): Over stuurbaarheid van het onderwijs. Een analyse van 'sturend beleid', resultaten en niet-bedoelde effecten. In: Kelchtermans, G. (red.): *Tussen willen en kunnen, tussen mogen en moeten: de stuurbaarheid van het onderwijs*. Leuven: Universitaire Pers. blz. 89-120.
- Verbiest, E. (2004): *Samen wijs. Bouwstenen voor professionele leergemeenschappen*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.