

E. Verbiest<sup>1</sup>

Verschenen in: *Basisschoolmanagement* (21) 1, 21-35.

*In de afgelopen twintig jaar is het beeld van de schoolleider fundamenteel veranderd. De directeur werd van een leraar met managementtaken een leider van de school. Hierbij was en is de sturingsfilosofie van de overheid - het New Public Management - een fundamentele drijfveer. Het overheidsbeleid disciplineerde de moderne schoolleider: de ondernemende, integrale schoolleider in de zichzelf sturende school. Maar dit beeld van de moderne schoolleider is niet geheel realistisch. Het leidt dan ook tot spanningen in de positie van de schoolleider. Een strategie om meer autonomie te verwerven ligt in de ontwikkeling van systemen van intelligente verantwoording.*

Twintig jaar geleden spraken we vooral over de directeur van de school. Tegenwoordig spreken we vaker over de schoolleider. Maar we hebben het ook over locatieleiders, clusterdirecteuren, colleges van bestuur en bovenschoolse directies. Deze begrippen illustreren al dat er in de organisatie van de school veel veranderd is. In deze bijdrage bedoelen we met *schoolleider* (tenzij anders aangegeven) de eindverantwoordelijke leidinggevende (directeur of locatieleider) op het niveau van de afzonderlijke school. De genoemde begrippen illustreren ook de diversiteit binnen het primair onderwijs. Er zijn schoolleiders die, net zoals vroeger, directeur zijn van een school met een bestuur dat slechts die ene school beheert (éénpit-ters). Maar er zijn ook locatieleiders die functioneren als schoolleider van een school onder een College van Bestuur dat meer dan 50 scholen bestuurt, terwijl daarbij ook sprake is van een Raad van Toezicht. Dergelijke organisatorische verschillen leiden ook tot verschillen in de taakinvulling van de schoolleider omdat in het laatste geval een aantal taken centraal kan worden uitgevoerd. Binnen de sector van het primair onderwijs groeit grote verscheidenheid in de organisatorische en bestuurlijke vormgeving van scholen en in de taakinvulling van schoolleiders. Als we dan spreken over ontwikkelingen in het schoolleiderschap dan hebben we het over algemene tendensen. Dat sluit niet uit dat er in de realiteit allerlei variaties te zien zijn.

### **Ontwikkelingen in het schoolleiderschap**

We ordenen de belangrijkste ontwikkelingen in het schoolleiderschap in Nederland in enkele rubrieken:

- ontwikkelingen in het takenpakket van de schoolleider;
- ontwikkelingen in de bestuurlijke en organisatorische context van de schoolleider;
- ontwikkelingen in de professionele status van de schoolleider.

#### *Ontwikkelingen in het takenpakket van de schoolleider*

Zonder naar volledigheid te streven, wijzen we hier op een aantal taakgebieden dat in de afgelopen decennia in belangrijke mate van karakter is veranderd. Dat geldt, om te beginnen, de **kwaliteitszorg**. De Inspectie van het Onderwijs vervult een belangrijke rol in de bewaking van de kwaliteit van het onderwijs. De rol van de inspectie is toegenomen, omdat men meer aspecten dan voorheen in beschouwing neemt. Voorbeelden zijn het bereiken van de kern-doelen, het realiseren van een doorgaande lijn, de bevordering van actief en zelfstandig leren, adaptief onderwijs en de professionalisering van het personeel. In die kwaliteitscontrole is nu ook aandacht voor het eigen systeem van kwaliteitszorg van de school. Het bevoegd gezag maar in de praktijk veelal de schoolleider is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van dit kwaliteitszorgsysteem in de school en voor het verantwoorden van de kwaliteit van de school naar

---

<sup>1</sup> Emeritus lector aan Fontys Hogescholen en gastprofessor onderwijsinnovatie aan de Universiteit Antwerpen.

E-mail: e.b.verbiest@gmail.com

de inspectie, zoals door zelfevaluaties. Bovendien weegt tegenwoordig het oordeel van de inspectie zwaar. Aan negatieve beoordelingen zitten niet alleen consequenties vast vanuit de inspectie zelf, in ultieme zin zelfs het advies om de school te sluiten. De openbaarheid van de inspectierapporten kan ook het keuzegedrag van ouders beïnvloeden. Daarbij legt de inspectie ook een relatie tussen prestaties van scholen en schoolleiders. Zeer zwak presterende scholen kennen vrijwel alle een falend management. En als de kwaliteitszorg op een school in orde is dan gaat de inspectie er vanuit dat de schoolleiding ook van goede kwaliteit is. Naast deze verticale verantwoording aan de onderwijsinspectie dient de schoolleider, meer dan vroeger, zorg te dragen voor horizontale verantwoording, bijvoorbeeld aan ouders, de gemeente en het vervolgonderwijs.

**Personeelsbeleid** en **financieel beleid** zijn twee andere terreinen die sterk in beweging zijn in de afgelopen decennia. Schoolbesturen dragen veel meer dan vroeger verantwoordelijkheid voor het personeelsbeleid. Ook op dit terrein is feitelijk veel overgedragen aan de schoolleider. Naast klassieke taken zoals werving en aanstelling is thans veel meer aandacht voor de ontwikkeling van een modern personeelsbeleid. Integraal personeelsbeleid en de wet Beroepen in het Onderwijs vragen meer inspanningen van schoolleiders ten behoeve van de professionele ontwikkeling, begeleiding en beoordeling van de leerkrachten. Dergelijk personeelsbeleid vraagt bovendien een integrale beleidsopvatting van de school en dus van de schoolleider. Want het gaat in dat personeelsbeleid om de afstemming tussen de behoeften, competenties en inzet van de werknemers en de beleidsdoelen van de school. Hierbij zijn bekwaamheidsdossiers, functionerings- en beoordelingsgesprekken, meerjarenpersoneelsplanning en functiedifferentiatie belangrijke instrumenten. Ook het tekort aan leerkrachten kan belastend werken. De recente invoering van de lumpsumfinanciering impliceert ook een taakverzwaring van de schoolleider. Niet alleen wordt een groter beroep gedaan op de financiële expertise van de schoolleider. Hij dient de in principe geschapen financiële beleidsvrijheid ook te realiseren. Ook dit doet weer een groot beroep op de integrale beleidsopvatting van de schoolleider.

**Onderwijskundig beleid** is een derde gebied dat veel veranderingen in de taak van de schoolleider illustreert. De grondwettelijke vrijheid van onderwijs sluit een stevige centrale onderwijspolitiek niet uit. De centrale overheid regelt onder meer kerndoelen, het aantal uren per jaar, de opleidings- en bevoegdheidseisen aan leraren, de medezeggenschap van ouders en personeel, de bewaking van de kwaliteit en de financiering van scholen en het personeel. De voorbije periode nam de greep van de overheid op de inhoud van het onderwijs toe, onder meer door de invoering van kerndoelen en het toegenomen toezicht op de realisering ervan. Men vraagt meer aandacht voor de verbetering van het taal- en rekenonderwijs, voor de verbetering van de doorlopende leerlijnen, voor opleiden in de school, voor de bevordering van culturele diversiteit en burgerschap, voor voor- en vroegschoolse educatie, voor de integratie van leerlingen met leerproblemen in het reguliere onderwijs, voor de betere aansluiting van het onderwijsstelsel op de behoeften van de leerlingen en op de wensen van de ouders (zorgplicht, voor- en naschoolse opvang) en voor ondernemerschap in de school. Op dit alles wordt de schoolleider aangesproken. Niet alles ligt vast. Veel keuzevrijheid is er bijvoorbeeld in het gebruik van methoden en leermiddelen. Bovendien kunnen scholen inhoudelijk en methodisch ook accenten leggen. Men kan zich ontwikkelen als een school waar men via nieuwe vormen van leren een groot beroep doet op de zelfstandigheid en activiteit van de leerlingen. Men kan een brede school worden. Dergelijke keuzes vragen uiteraard een beleid waarbij van de schoolleider een prominente rol wordt verwacht.

Genoemde ontwikkelingen geven een algemeen beeld. Het wil niet zeggen dat alle schoolleiders al deze taken in hun volle omvang realiseren. Nog relatief veel scholen hebben nog geen voldoende werkend kwaliteitszorgsysteem opgezet. Beloningsdifferentiatie op basis van beoordelingen komt nog niet veel voor. Het werken met bekwaamheidsdossiers staat nog in de kinderschoenen. Maar de genoemde ontwikkelingen zijn wel op te vatten als verwachtingen aan schoolleiders, die steeds nadrukkelijker gesteld worden.

*Ontwikkelingen in de bestuurlijke en organisatorische context van de schoolleider*

Enkele cijfers illustreren de ontwikkelingen in de bestuurlijke en organisatorische context van de schoolleider. Tussen 2000 en 2006 nam het aantal schoolbesturen af van 2.082 tot 1.407. Het aantal basisscholen daarentegen daalde slechts licht: van 7.047 naar 6.929. Het aantal schoolbesturen, verantwoordelijk voor één school daalde in die periode van 1.100 tot 664. Het aantal schoolbesturen met meer dan 10 scholen onder haar verantwoordelijkheid, steeg van 180 naar 247. Het aantal directeuren daalde ook licht: van 7200 (in 2003) tot 6.900 (in 2006). Ook bestuursvormen in het primair onderwijs veranderden. Naast het traditionele model van een bestuur dat louter uit vrijwilligers bestaat kennen we, meer en meer, het model met professionele bestuurders (College van bestuur) en een Raad van Toezicht die uit vrijwilligers bestaat. Zeker waar sprake is van een bestuur van vrijwilligers met een bovenschools management worden steeds meer taken en bevoegdheden van het bestuur gemandateerd naar die directie. Er is dus sprake van een schaalvergroting, die overigens door de overheid werd gestimuleerd. Veel meer schoolleiders dan voorheen functioneren nu in een organisatie met meer hiërarchische lagen dan de traditionele lagen van bestuur en directeur. Bovendien ontstonden naast de klassieke directeur van de school andere functies zoals locatieleiders en clusterdirecteuren. Ook het verschijnsel *bovenschools management* nam een grote vlucht: het aantal bovenschoolse directeuren steeg tussen 2003 en 2006 van 1050 (858 fte) naar bijna 1350 (1.037 fte). Meer scholen en schoolleiders dan voorheen zijn opgenomen in een organisatie met meer scholen. Schoolleiders participeren dan ook vaker in het bovenschoolse beleid. Ook in de scholen zien we vaker een complexe structuur, bijvoorbeeld van bouwcoördinatoren en managementteams.

De overheid stimuleert ook de "governance"-discussie over goed bestuur. Ruimte voor de professionals, meer invloed van ouders (informatierecht, klachtrecht, medezeggenschap) en van partners uit de omgeving van de school (zoals gemeenten, kinderdagverblijf en voortgezet onderwijs), transparantie en scheiding van intern toezicht en bestuur worden bepleit of gereguleerd.

Ook deze bestuurlijke en organisatorische ontwikkelingen leiden in veel gevallen tot taakverzwaring en meer verantwoordelijkheden voor de schoolleider. Ze werken vaker in complexere organisaties, dienen bovenschools te participeren, moeten in de school zelf bovenschools beleid uitdragen, hebben verantwoordelijkheden in het mogelijk maken van horizontaal toezicht en dienen ruimte te geven aan de professionals. Bovendien heeft nog een grote groep schoolleiders lesgevende taken.

#### *Ontwikkelingen in de professionele status van de schoolleider.*

Professionals dienen te voldoen aan bepaalde criteria: een specialistische kennisbasis, een specifieke opleiding als toegang tot het beroep dat daarmee een zekere bescherming krijgt, een hoge mate van autonomie in de beroepsuitoefening, een georganiseerde beroepsgroep en een beroepscode. Zijn schoolleiders professionals? In vergelijking met de klassieke voorbeelden van echte professies – arts, advocaat – blijft de kennisbasis wellicht te algemeen en te divers. En gezien de maatschappelijke betekenis van onderwijs zal de vrijheid in de beroepsuitoefening altijd min of meer ingeperkt worden door de samenleving. Maar in de afgelopen tien tot vijftien jaren zijn belangrijke stappen gezet in de ontwikkeling van de professionele status van de schoolleider. Er bestaat een beroepsvereniging (Algemene Vereniging van Schoolleiders – AVS) met ca. 5050 aangesloten leidinggevenden. Er is – met steun van de overheid - een beroepsstandaard ontwikkeld door de Nederlandse Schoolleideracademie (NSA) in samenspraak met de schoolleiders, die een gedragscode en een beroepsprofiel omvat. Daarvan zijn bekwaamheidseisen voor schoolleiders afgeleid. Er is een Register Directeuren Onderwijs, waarin thans ca. 2300 leidinggevenden zijn opgenomen met als doel is het bewaken en stimuleren van de beroepskwaliteit van schoolleiders. En al langer dan een decennium bestaan – door de overheid gesubsidieerde – opleidingen voor leidinggevenden in het onderwijs: de zogeheten Opleidingen Schoolleider Primair Onderwijs. Hoewel niet verplicht, hebben sinds 1994 ca. 5.000 schoolleiders één van deze opleidingen gevolgd. Dit type opleiding heeft ook een standaard gezet voor de professionalisering van de schoolleider. Daarnaast bestaan tal van andere opleidingen en professionaliseringsactiviteiten, inclusief kweekvijvers voor aspirant-leidinggevenden. En lerarenopleidingen beginnen, via zoge-

heten minoren, aandacht te schenken aan onderwijskundig leiderschap. Men kan concluderen dat in een relatief korte periode het beroep van schoolleider p.o. in Nederland een semi-professie is geworden. Met andere woorden, de beroepsgroep professionaliseert zichzelf en speelt een grote rol in de ontwikkeling en borging van de professionele kwaliteit van de schoolleiders. Dit stimuleert de ontwikkeling van de professionele status van het beroep.

### Het beeld van de schoolleider

De hiervoor besproken ontwikkelingen – hoewel onvolledig – bieden de mogelijkheid om een beeld te schetsen van de schoolleider, zoals die anno 2007 wordt gezien. Wat zijn de verwachtingen aan de schoolleider anno 2007, zoals die in de afgelopen decennia zijn ontwikkeld?

Algemeen kan vastgesteld worden dat het takenpakket van de schoolleider in de afgelopen decennia fors is uitgebreid. Maar de belangrijkste verandering is niet van kwantitatieve aard. De aard van het schoolleiderschap is sterk veranderd. Deze kwalitatieve verandering kunnen we typeren in een aantal samenhangende verwachtingen. Om te beginnen wordt de schoolleider steeds meer gezien wordt als een **leider**. Hier is het onderscheid tussen leiderschap en management relevant. Management heeft betrekking op de effectieve implementatie van beleid en het efficiënt en effectief beheer van de school. Leiderschap verwijst naar een beïnvloedingsproces, het inspireren en ondersteunen van anderen, is gebaseerd op duidelijke waarden en een heldere visie en leidt tot verandering. Management is belangrijk gebleven. Maar van schoolleiders verwacht men steeds meer leiderschap, bijvoorbeeld in de wijze waarop men aan de eisen van de overheid voldoet, zoals bij de ontwikkeling van een kwaliteitszorgsysteem of in de wijze waarop men inhoud en vorm geeft aan de visie van de school. Zo bezien wordt de naam van het tijdschrift *Basisschoolmanagement* langzamerhand een anachronisme. In de tweede plaats verwacht men van de schoolleider **integraal** leiderschap. Wil de schoolleider effectief zijn, dan dient hij allerlei taken, activiteiten, middelen, processen en structuren af te stemmen op wat men wil bereiken: goed onderwijs. Slechts door een consequent doelgerichte sturing op allerlei gebieden (visie, financiën, personeel, kwaliteitszorg bijvoorbeeld) kan de schoolleider invloed uitoefenen op de resultaten van leerlingen. Scheidingen tussen het beheersgericht domein (van de schoolleider) en het onderwijsdomein (van de leraren) is weinig effectief. Integraal personeelsbeleid veronderstelt ook een integrale beleidsopvatting van de schoolleider. Lumpsum impliceert keuzes door de school zelf en vraagt dus een sterk besef van wat men wil en hoe men dat wil bereiken. Een derde typering van de schoolleider sluit aan bij het voorgaande. Van de schoolleider wordt ook steeds meer verwacht dat hij **ondernemer** is. Vanuit de aanname dat schoolleiders wat te kiezen hebben wordt verwacht dat ze anticiperen op ontwikkeling in de omgeving in de school om kansen te gebruiken en eventuele bedreigingen te neutraliseren. Ten slotte wordt van de schoolleider ook steeds meer verwacht dat hij de schoolorganisatie ontwikkelt, zo dat flexibel omgegaan kan worden met de wisselende eisen, mogelijkheden en belemmeringen in de omgeving. De **ontwikkeling van het beleidsvoerend vermogen** van de school is eveneens een verwachting aan de schoolleider van vandaag. Schoolleiders dienen een organisatie te ontwerpen, die adequaat en productief kan antwoorden, niet alleen op vernieuwingsinitiatieven die vandaag leven, maar ook op talloze initiatieven en nieuwe opvattingen over schooleffectiviteit die onvermijdelijk ook morgen scholen zullen uitdagen. Van schoolleiders verwacht men dat ze werken aan de ontwikkeling van het lerend vermogen van de medewerkers, individueel en als team, en aan de condities in de school, zoals structuur en cultuur, die dat leren kunnen bevorderen. Werken aan de school als een *lerende organisatie* of *professionele leergemeenschap*, behoort tegenwoordig tot de rol van de schoolleider. Samenvattend kunnen we zeggen dat in de afgelopen twintig jaar het beeld van de schoolleider ontwikkeld is van een leraar met een aantal administratieve taken in een regelgeleide school tot een ondernemende, integrale leider op zoek naar mogelijkheden tot schoolontwikkeling in een zichzelf sturende school.

Dit beeld van de schoolleider ziet men terug in het wellicht meest gebruikte en meest invloedrijke concept van schoolleiderschap van de afgelopen twintig jaar: het concept van *transformatief leiderschap*. Transformatief leiderschap – oorspronkelijk gemunt in de private

sector – richt zich op de motivatie, betrokkenheid en capaciteiten van de medewerkers. Transformationeel leiderschap kent acht dimensies: (1) ontwikkelen van een visie en anderen op basis van die visie inspireren; (2) zorgen voor gemeenschappelijke doelen; (3) stellen van hoge verwachtingen aan de kwaliteit van onderwijs; (4) voorbeeldig zijn in betrokkenheid bij de school, en in veranderings- en ontwikkelingsbereidheid; (5) bieden van psychologische en materiele steun en van zorg aan individuele medewerkers (6) intellectueel stimuleren van medewerkers, zodat ze reflecteren op hun werk; (7) ontwikkelen van een structuur die participatie en betrokkenheid stimuleert en (8) ontwikkelen van een cultuur die gericht is op ontwikkeling van leerlingen en leraren. In dit concept van leiderschap zien we de schoolleider als een ondernemende leider, die op basis van een visie de koers van de school uitzet, medewerkers daaraan bindt en via activiteiten en processen op allerlei gebied (structuur, cultuur, begeleiding en professionalisering) die koers tracht te realiseren.

### **Autonomieverschuiving en NMP**

Waar komt dit beeld van de ondernemende, integrale schoolleider in de zichzelf sturende school vandaan? Wat is de onderliggende dynamiek in de ontwikkeling van het schoolleiderschap in de afgelopen periode?

Nederland kent een combinatie van centrale onderwijspolitiek en van decentrale besturing van scholen. Centraal in het onderwijsbeleid van de overheid van de afgelopen twintig jaren overheid stond **autonomieverschuiving**. Anders dan het vaak gebruikte begrip *autonomievergroting* verwijst *autonomieverschuiving* naar het gegeven dat op sommige terreinen de autonomie van het bestuur is toegenomen, maar op andere terreinen weer is verminderd (Hooge, 1998). Op het organisatorische terrein is de beleidsruimte voor scholen toegenomen (bijvoorbeeld lumpsum), op het onderwijskundig terrein daarentegen is die beleidsruimte beperkt (bijvoorbeeld kerndoelen en toezicht). De betekenis en het belang van deze autonomieverschuiving worden duidelijk in de context van de sturingsfilosofie van de overheid, zoals die de afgelopen kwart eeuw gestalte heeft gekregen in vrijwel de hele westerse wereld en waarbij politici en ambtenaren zich laten inspireren door het voorbeeld van het bedrijfsleven. Deze sturingsfilosofie, *New Public Management* (NPM) geheten, valt samen te vatten in de slogan dat de overheid niet moet roeien maar moet sturen (Pollit, 1993). Centrale waarden in het NPM zijn resultaatgerichtheid, verhoogde efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit van dienstverlening en klantgerichtheid. Hoewel NPM een containerbegrip dreigt te worden, kunnen we wel een aantal belangrijke eigenschappen van deze sturingsfilosofie aangeven:

- meer outputgerichte sturing ten koste van sturing op input en processen;
- meer nadruk op het meten van resultaten;
- sturing via prestatiecontracten in plaats van sturing door instructies;
- introductie van marktwerking in de publieke sector;
- nadruk op vraagsturing door de klant;
- scheiding tussen beleid en uitvoering;

Het NPM was een antwoord op de problemen van de overheid in de jaren '80. De tot wasdom gekomen verzorgingsstaat kende veel bureaucratie en stijgende uitgaven. Recessies, internationale concurrentie op het gebied van belastingen en een stringent Europees monetair beleid leidden tot teruglopende inkomsten. Ook in tijden van hoogconjunctuur zou de staat overvraagd blijven. Onder meer de vergrijzing en de grotere participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt doen de vraag naar nieuwe zorgarrangementen toenemen. De behoefte aan een effectievere en efficiëntere staat groeide. Daarnaast speelde ook de wens om burgers meer controle op de publieke dienstverlening te geven. Critici van de verzorgingsstaat hadden in de jaren '80 gewezen op de overheersende rol van de beleidsambtenaren, professionele belangengroepen en professionals. Op de achtergrond speelde het neoliberale denken van politici als Thatcher en Reagan ("*Government is not the solution to the problem, government is the problem*") die de rol van de overheid sterk wilden beperken. De verhouding tussen overheid en uitvoerders van het beleid werd herzien en in de publieke sector werden steeds meer bedrijfsmatige aanpakken en technieken geïntroduceerd, zoals *prestatie management*, *total quality management* (TQM), *strategisch management* en *benchmarking*, bijvoorbeeld via de *balanced scorecard*.

## NPM en de schoolleider

Zoals gezegd staat autonomieverschuiving centraal in het onderwijsbeleid van de overheid van de afgelopen jaren. Te beginnen met het Hoger Onderwijs (HOAK-Nota, 1985) werden verder MBO, voortgezet onderwijs en uiteindelijk ook primair onderwijs steeds meer vanuit de besproken filosofie vorm gegeven. De autonomieverschuiving werd geconcretiseerd in een aantal beleidsdoelen, zoals decentralisatie en deregulering, introductie van kerndoelen, veranderingen in het toezicht en schaalvergroting. Door de invoering van kerndoelen en tegelijkertijd autonomieverruiming op het personele en financiële gebied kan de overheid de scheiding tussen beleid en uitvoering realiseren. Via de inspectie worden de resultaten gemeten en kan op de resultaten gestuurd worden. Tegelijkertijd impliceert de toegenomen verantwoordelijkheid en de toegenomen autonomie op het personele en financiële gebied dat de uitvoeringsorganisatie (de scholen) meer en meer in een marktpositie ten opzichte van elkaar komen, meer risico's lopen en meer eigen beleid dienen te voeren. Dat vraagt sterke scholen. Het traditionele verband van de relatief kleine school onder één bestuur kan hier vaak niet meer aan voldoen. Schaalvergroting moet leiden tot sterkere organisaties. Mede als gevolg van deze schaalvergroting en de veranderde verhoudingen tussen overheid en besturen ontstaat ook de behoefte aan een herijking van de bestuurlijke kaders en bestuurlijke verantwoordelijkheden. En het uitbreiden van het horizontale toezicht dient bij te dragen aan de klantgerichtheid van de scholen.

Vanuit deze beleidscontext kan ook de ondernemende, integrale leider in de zichzelf sturende school begrepen worden. Realisering van de NPM-beleidsfilosofie vraagt een ander type schoolleider dan voorheen. Sterke scholen vragen sterk leiderschap. De behoefte aan schoolleiders die niet slechts uitvoerders zijn van wet- en regelgeving maar zelf beleid ontwikkelen en de school leiden, zou toenemen naarmate de school meer verantwoordelijkheid en meer beleidsvrijheid krijgt. De ontwikkeling van schoolleidersopleidingen en het ontwikkelen van een beroepsprofiel, beroepscode en registratiesystemen voor schoolleiders passen in het streven naar sterke schoolleiders voor sterke scholen. Al deze ontwikkelingen werden en worden door de overheid in belangrijke mate ondersteund en vaak zelfs geïnitieerd. Hoewel de Nederlandse Katholieke Schoolraad in 1979 voor het eerst pleitte voor de relatief autonome school, is het toch vooral het overheidsbeleid geweest dat heeft geleid tot de huidige bestuurlijke en organisatorische structuur van scholen die van invloed zijn op de verwachtingen aan de schoolleider. Nota's van toenmalig onderwijsminister Deetman zoals *Deregulering, Autonomievergroting en Personeelsreductie* (1985) en *De school op weg naar 2000* (1988) en de latere publicatie van staatssecretaris Netelenbos *De school als lerende organisatie* (1995) kondigden het nieuwe beleid aan. Via wetgeving en of financiële prikkels schiep vooral de overheid het beeld van de zelfstandige school met ondernemende schoolleiders. In het gemengde bestel van Nederland, waar overheid en veldvertegenwoordigers een traditie van nauwe samenwerking hebben, steunden – soms noodgedwongen – de andere spelers in het educatieve veld dit beleid en gaven er verdere uitwerking aan. Bestuurs- en vakbonden, opleidingen voor schoolleiders en de NSA als instelling voor de bewaking van de professionaliteit van schoolleiders) gaan in hun beleid impliciet of expliciet uit van het geschetste beeld van de zelfsturende school en ondernemende schoolleider. Zo publiceerden in 1989 de toenmalige bonden ABOP en NGL het rapport "*De bedrijvige school*" (Commissie Langeveld, 1989). Daarin wordt gepleit voor een vergaand verzelfstandigde, ondernemende school. *Ondernemerschap* is ook opgenomen in de beroepsstandaard van de NSA. De belangrijkste beleidsontwikkelingen in de afgelopen jaren zijn dus goed te begrijpen als illustraties van de centrale waarden van het NPM (resultaatgerichtheid, efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit van dienstverlening en klantgerichtheid) en van het beleidsinstrumentarium van dit NPM (meer outputgerichte sturing; meer nadruk op het meten van resultaten; introductie van marktwerking in de publieke sector; nadruk op vraagsturing door de klant en scheiding tussen beleid en uitvoering). Geconcludeerd kan worden dat deze sturingsfilosofie in de afgelopen periode in belangrijke mate heeft bijgedragen aan het moderne beeld van de schoolleider. De ondernemende, integrale schoolleider in de zichzelf sturende school is gereguleerd – en in die zin gedisciplineerd – door een sturingsfilosofie die vooral door de overheid is ingezet en breed gedragen wordt in het educatieve veld. De introductie van kerndoelen,

veranderingen in het verticale en horizontale toezicht, openbaarheid van de inspectierapporten, introductie van modern personeelsbeleid inclusief professionalisering van het personeel, de herziening van de bestuurlijke kaders, de ontwikkeling van een beroepsstandaard, beroepscode en register voor schoolleider, de inrichting van opleidingen voor leidinggevend in het onderwijs en zijn alle voorbeelden van beleid waarin de overheid direct (door wetgeving) of indirect (door nota's en door subsidies) een belangrijke, richtinggevende rol speelde en speelt.

### **Paradoxe positie van de schoolleider**

Het ziet er naar uit dat het concept van de ondernemende, integrale schoolleider in de zichzelf sturende school de komende tijd van grote invloed zal blijven in het denken over scholen en schoolleiders. Het lijkt een aantrekkelijk concept voor de schoolleider door de nadruk op autonomie en professionaliteit. Maar de positie waarin scholen en schoolleiders zich bevinden, is dubbelzinnig. Want er bestaat een redelijke discrepantie tussen het spreken over de ondernemende, integrale schoolleider in de zichzelf sturende school en de realiteit. Men spreekt vaker over autonomieverruiming dan over autonomieverschuiving. Zo worden in het recente Landendocument voor de OESO over schoolleiders in Nederland (Bal & De Jonge, 2007) twee principes van het overheidsbeleid genoemd die de ontwikkelingen in schoolleiderschap verklaren: schaalvergroting en decentralisatie en autonomievergroting. Over toegenomen beperkingen in de autonomie van scholen en schoolleiders wordt niet gesproken. Toch moet men vaststellen dat de autonomie van de school en van de schoolleider redelijk beperkt is. Niet alleen liggen de doelen van het onderwijs vast. Accenten daarin worden ook door de overheid gelegd. Te denken valt aan de toegenomen aandacht voor het lees- en rekenonderwijs. Via de overheid komen bovendien aanpakken van maatschappelijke problemen op het bordje van de school(leider). Voorbeelden zijn de verplichte aandacht voor actief burgerschap en sociale integratie en de verantwoordelijkheid van scholen voor de aansluiting van de buitenschoolse opvang van kinderen aan de schooltijden. Ook de middelen waarover de school(leider) beschikt worden grotendeels door de overheid bepaald. Bovendien stuurt de overheid ook op de besteding van de middelen: er dient een goede balans te zijn tussen de besteding van de middelen voor het primaire en secundaire proces (*Koers primair onderwijs*, OCW, 2004). Ondertussen tamboereert de overheid al meer dan twintig jaar op meer autonomie en meer beleidsvrijheid voor scholen. In 1985 verscheen de nota *Minder regels, meer ruimte* (OCW, 1985). Bijna twintig jaar later wordt het retorische karakter van de beleidstaal treffend geïllustreerd door de nota *Koers p.o.*, met als motto *Ruimte voor de school* (OCW, 2004). Niet alleen wordt erkend dat de regellast in de afgelopen jaren is toegenomen en wordt – voor de zoveelste keer – aangekondigd de scholen meer ruimte te geven. Maar ook staan in de nota zelf allerlei beleidsvoornemens die de regeldruk kunnen vermeerderen en de autonomie kunnen beperken (De Vijlder, 2004). Met andere woorden, het beeld van de autonome schoolleider dient fors gerelativeerd te worden. Overigens kan deze beperking van autonomie van de schoolleider ook plaatsvinden door bovenschools management. Maar ook hier kan het overheidsbeleid reden zijn dat het bovenschools management regels formuleert om er voor te zorgen dat voldaan wordt aan de gestelde eisen. De discrepantie tussen beleidsretoriek en het beleid zelf brengt de schoolleider in een paradoxale positie. Hij wordt in de beleidstaal aangesproken op autonomie en eigen beleid; tegelijk wordt dit door het beleid zelf voortdurend bemoeilijkt. Bovendien kan de sterke externe sturing, inclusief het toezicht via de inspectie, leiden tot de ervaring van deprofessionalisering (Bottery, 2004; Vandenbergh, 2004). Schoolleiders ervaren dan dat hun persoonlijke criteria voor goed onderwijs en voor goed leiding geven onder druk komen te staan en dat hun persoonlijke opgebouwde kennis niet meer belangrijk is. Dat kan leiden tot een zelfbeeld als “professional” die niet (langer) in staat is zelf de kwaliteit van zijn werk te bepalen en die niet meer vertrouwd wordt als iemand die in staat is hoge kwaliteit te realiseren. Dit leidt verder tot verschuiving van een meer interne naar een meer externe motivatie. Schoolleiders zijn dan vooral gemotiveerd om te voldoen aan externe, formele eisen. Zo beoogt de nieuwe wet op het onderwijstoezicht de autonome ontwikkeling van de school te stimuleren. Maar er komen uit het veld signalen dat het massieve en controlerende karakter van dit toezichtkader

juist barrières opwerpt voor de ontwikkeling van de school (Kok, 2004). In de taal van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: het geïnstitutionaliseerd wantrouwen in het toezicht leidt tot een dictatuur van de middelmaat (WRR, 2004). De uitwerking van de beschreven sturingsfilosofie werkt dus remmend op de ontwikkeling van eigen initiatieven omdat men teveel dient te voldoen aan formele eisen en niet meer durft te experimenteren. Met andere woorden, een niet te veronachtzamen risico van het beleid is dat het nu net ondergraaft wat men wil bereiken: een ondernemende, integrale schoolleider in de zichzelf sturende school.

Er zijn nog andere spanningen die voortvloeien uit het geschetste overheidsbeleid, waar de schoolleider tegenaan loopt. Te denken valt aan de spanning tussen klantgerichtheid en externe sturing of aan de spanning tussen waarden in het NPM, zoals effectiviteit en waarden in het traditionele denken over onderwijs als vorm van publieke dienstverlening, zoals zorg en gelijkheid. We kunnen hier vanwege plaatsgebrek niet verder op ingaan (zie bv. Bottery, 2004; Van den Berg, 2007a, 2007b)

### **Verdiende autonomie en intelligente verantwoording**

Het ziet er niet naar uit dat de geschetste situatie snel zal veranderen. Er komt weliswaar meer en meer kritiek op de gevolgen van een ver doorgedreven New Public Management voor het functioneren van professionals in het onderwijs en in andere sectoren (zie bv. WRR, 2004; Van den Brink, Jansen & Pessers, 2005). Maar het NPM blijkt diep in de instituties van onze samenleving te zijn doorgedrongen. En pleidooien voor het herstel van de autonomie van de professional vanuit de soms naïeve gedachte om maar te vertrouwen op de kwaliteit en het inzicht van het vakmanschap van de professionals, miskennen dat de verantwoordelijkheid voor onderwijs de professionals (leerkrachten en schoolleiding) overstijgt. Ouders en overheid vertrouwen niet (langer) zonder meer op het idealisme, de goede bedoelingen, de onbaatzuchtigheid en de deskundigheid van de professional. Schoolleiders blijven de komende decennia geconfronteerd met een veeleisende overheid die de uitvoering van het beleid aan de professionals overlaat en daarover verantwoording vraagt. Tegen die achtergrond rijst de vraag wat schoolleiders kunnen doen om hun eigen speelruimte te vergroten. Hoe kan de retoriek van de autonome schoolleider getransformeerd worden in realiteit? Tot slot van deze bijdrage schets ik hieronder een veelbelovende aanpak.

Willen professionals meer autonomie verkrijgen dan zullen ze deze ook moeten verdienen. Een strategie hiertoe is het ontwikkelen van systemen van **intelligente verantwoording** (Hopkins, 2007). Intelligente verantwoording impliceert dat de school zichzelf verantwoordelijk houdt voor het bekendmaken van de resultaten van de school en van de sterke en zwakke aspecten van de school, ook in vergelijking met andere scholen. Maar er wordt niet slechts verantwoording afgelegd. Tegelijk wordt vertrouwen en capaciteit opgebouwd. Men versterkt schoolinterne vormen van verantwoording waardoor een nieuwe balans tussen interne en externe verantwoording en tussen formatieve en summatieve evaluatie kan worden ontwikkeld. Het toepassen van schoolinterne verantwoording vraagt tegelijk de ontwikkeling van de school zelf. Versterking van de capaciteit van de school om zichzelf te verantwoorden is voorwaarde en hopelijk ook prikkel tot het verminderen van de externe verantwoordingsdruk.

Uitgangspunt voor schoolinterne verantwoording zijn de doelen van de school zelf die antwoord geven op een cruciale vraag: "Wat willen we dat onze leerlingen leren?" De vaststelling of dit ook gebeurt, krijgt echter niet enkel het karakter van een eindbeoordeling van de resultaten van een groep leerlingen (assessment of learning). Belangrijker zijn talrijke formatieve evaluaties van de individuele leerlingen. Deze tussentijdse evaluaties dienen leerkrachten kennis op te leveren over de wijze van leren en de voortgang van dat leren van de individuele leerlingen (assessment for learning). Ze geven antwoord op de vraag: "Hoe en wat leren onze leerlingen?". Op basis van deze kennis kunnen leerkrachten dan het leerproces van de leerlingen verder ondersteunen en bijsturen. Deze data-geleide aanpak vraagt van leerkrachten om de verkregen informatie professioneel te beoordelen. Het gaat hierbij niet enkel om het vaststellen van vooruitgang of van stagnerende ontwikkeling. Van belang is ook dat het verband gelegd wordt tussen gevonden resultaten en het professionele handelen van



de leerkracht. Dit vraagt vormen van onderzoek en reflectie die het individuele en intuïtieve professionele oordeel van leerkrachten overstijgen. Dergelijk onderzoek en reflectie impliceren een dialoog met collegae over de gevonden gegevens, tegen de achtergrond van samen ontwikkelde standaards voor goed onderwijs. Het vraagt ook kennis van goede voorbeeldpraktijken die als inspiratiebron gebruikt kunnen worden voor het eigen professioneel handelen. Klasbezoek, collegiale consultatie, raadplegen van leerkrachten buiten de school en van experts behoren dan tot het instrumentarium van deze intelligente verantwoording, die niet enkel resultaten wil verantwoorden maar deze tegelijk ook wil verbeteren.

De schoolleider speelt in de ontwikkeling en het onderhoud van deze intelligente verantwoording een belangrijke rol. Kortheidshalve wijzen we hier op drie belangrijke taken van de schoolleider bij de het realiseren van vormen van intelligente verantwoording. Om te beginnen zal de schoolleider het systeem van intelligente verantwoording in de school introduceren en helpen uitbouwen. Intelligente verantwoording vraagt doelen op schoolniveau maar ook een gedetailleerde beschrijving van leer- en lesdoelen. Het vraagt ook een aantal formatieve evaluatie-instrumenten die aan deze doelen zijn gekoppeld en die gemakkelijk en zonder veel tijdsinvestering zijn te gebruiken. Vervolgens doet een systeem van intelligente verantwoording ook een beroep op vormen van samen werken en samen leren van leerkrachten die nog niet altijd gemeengoed zijn. Van de schoolleider vraagt dit het helpen ontwikkelen van een structuur en cultuur voor het collectief leren in de school. De ontwikkeling van de school als professionele leergemeenschap is voorwaarde voor het goed functioneren van een systeem van intelligente verantwoording (McLaughlin & Talbert, 2006). Ten slotte doet intelligente verantwoording een groot beroep op de professionaliteit van de leerkrachten in het onderzoeken, beoordelen en verbeteren van hun professioneel handelen. De schoolleider dient leiding te geven aan deze professionalisering en hierbij de rol van onderwijskundig leider op zich te nemen.

Vooralsnog zal de ontwikkeling van systemen van intelligente verantwoording plaats vinden binnen een context waar externe sturing en verantwoording de boventoon voert. Maar als de school het vertrouwen verwerft dat haar wijze van verantwoording niet alleen de resultaten laat zien maar ook past in een kader van verbetering van het onderwijs kan de balans tussen interne en externe verantwoording verschuiven. Dan hebben school en schoolleider autonomie verdiend en mag gehoopt worden dat ze die ook meer krijgen.

- Bal, J. & De Jonge J. (2007): *Schoolleiders in Nederland. Landendocument voor de OESO*. Den Haag: O.C.&W.
- Berg, C. van de (2007a): Nieuwe uitdagingen voor schoolleiders in een nieuwe tijd. *Basischoolmanagement*, (20) nr. 7, april, blz. 7-12.
- Berg, C. van de (2007b): Leiding geven aan een school in een verantwoordelijke samenleving. *Basis-schoolmanagement*, (20) nr. 7, april, blz. 14-20.
- Brink, van den G., Jansen, T. & Pessers, D. (red.) (2005): *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*. Amsterdam: Boom.
- Bottery, M. (2004): *The challenges of educational leadership. Values in a globalized age*. London: Paul Chapman Publishers.
- Hooge, E.: *Ruimte voor beleid. Autonomievergroting en beleidsuitvoering door basisscholen*. Amsterdam, 1998.
- Hopkins, D. (2007): *Every school a great school. Realizing the potential of system leadership*. Maidenhead: Open University Press.
- Kok, J. (2004): Achtergrondinformatie bij het proportionaliteitsdebat. [www.qprimair.nl](http://www.qprimair.nl).
- McLaughlin, M. & Talbert, T. (2006): *Building school-based Teacher Learning Communities. Professional strategies to improve student achievement*. New York: Teacher College Press.
- Pollit, C.: *Managerialism and the public services*. Oxford, 1993.
- Vandenberghe, R. (2004): Over stuurbaarheid van het onderwijs. Een analyse van 'sturend beleid', resultaten en niet-bedoelde effecten. In: Kelchtermans, G. (red.) (2004): *De stuurbaarheid van het onderwijs Tussen kunnen en willen, mogen en moeten*. Leuven: Universitaire Pers, pp. 89-120.
- Vijlder, F. de (2004): Onderwijs. In: Dijstelbloem, H. Meurs, P. & Schrijvers, E. (red.): *Maatschappelijke diensverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

WRR (2004) (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid): *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.