

DOEL
TREF
FEND

SCHOOLBELEID

Deel 1

OMTRENT 'BELEID',
BELEIDSVOEREND VERMOGEN EN
AANVERWANTE BEGRIPPEN

Als we een kader willen ontwikkelen dat ons in staat stelt naar het beleid in scholen en teams te kijken, dan kunnen we niet voorbij aan een aantal terminologische afspraken en aan het verduidelijken van een aantal vaak gebruikte concepten. Daarom zullen we in dit deel een begrippenkader schetsen dat het mogelijk maakt de cruciale aspecten van beleidsvoerend vermogen in kaart te brengen. Wij nodigen de lezer uit dit deel niet als een noodzakelijke ballast te beschouwen. Het bevat immers verscheidene invalshoeken om het functioneren van scholen kritisch te benaderen.

1 Invullingen van 'beleid' als opstap naar beleidsvoerend vermogen

Het woord 'beleid' wordt in scholen onnoemelijk vaak in de mond genomen. Dat gebeurt doorgaans in een veeleer abstracte, weinig tastbare betekenis. Het begrip 'beleid' kent een grote verscheidenheid aan intuïtieve invullingen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de moeilijkheden die we ondervinden wanneer we aan anderen willen verduidelijken wat we verstaan onder het concept 'beleid'. Hoewel iedereen het woord kent, slaagt men er vaak niet in er goed mee om te gaan. Een goed begrip van de term is echter noodzakelijk om te kunnen meedenken over het beleid in scholen. In de volgende denkoefening staat je intuïtieve invulling van het concept 'schoolbeleid' centraal.

EVEN STILSTAAN 1 JOUW INTUÏTIEVE INVULLING VAN HET CONCEPT 'SCHOOLBELEID'

Ga er eens even van uit dat je tijdens een vergadering (opnieuw) het woord 'beleid' gebruikt en dat een collega je vraagt om even toe te lichten wat je precies verstaat onder het concept 'schoolbeleid'. Op welke manier zou je het dan omschrijven, als je maar twee of drie zinnen mag gebruiken?

Verder: Denk je dat jouw definitie veel overlap zal hebben met die van anderen? Denk je dat je zelf andere accenten legt dan anderen? Welke?

Dat verschillende mensen tot zeer uiteenlopende definities van het concept 'beleid' komen, blijkt ook uit de talrijke definities die in de (onderwijs)literatuur te vinden zijn. Als indicatie voor de variatie in de betekenis van 'beleid' zetten we hieronder vier resultaten van een zoekopdracht naar 'Wat is beleid?' naast elkaar.

Illustratie 1 Een zoekopdracht naar 'Wat is beleid?'

- Beleid is een verzameling van **doelen** die op korte of langere **termijn** moeten worden **gerealiseerd**.
 - Beleid is het kiezen van **doelen** en het inzetten van **middelen** in een bepaalde **tijdsvolgorde**.
 - Beleid is beslissingen nemen op basis van een **visie** naar de toekomst, waarbij bepaalde **doelstellingen** worden **nagestreefd**.
 - Beleid dient de **organisatie**. De organisatie bestaat uit heel veel **verschillende afdelingen en mensen**. Al die verschillende mensen moeten dezelfde **doelen** nastreven, maar wel elk op hun eigen manier.
-

Uit de bovenstaande omschrijvingen van beleid blijkt dat er zowel gedeelde als unieke aspecten te vinden zijn. Een combinatie van het gemeenschappelijke brengt ons bijvoorbeeld tot de volgende omschrijving: *Beleid is het gezamenlijk realiseren van geselecteerde doelen door het (in de tijd) doordacht inzetten van middelen en dit op basis van een gedeelde visie*. Daarin zitten al tal van aanknopingspunten met de zogenoemd meer algemeen geldende invullingen van het concept waarop wij onze definitie zullen baseren. Ook in die invullingen is er overigens veel variatie. Sommige auteurs vatten beleid bijvoorbeeld eerder op als een *plan*, andere auteurs vestigen de aandacht vooral op de *handelingen* die een beleid impliceert.¹ Daarnaast is er ook een onderscheid te maken tussen definities die beleid omschrijven in termen van *doelen* en definities die beleid omschrijven in termen van *middelen (en doelen)*.²

Een gepaste omschrijving van beleid moet – in de mate van het mogelijke – een duidelijk onderscheid mogelijk maken tussen beleid en niet-beleid (of geen beleid, zo je wilt). Daarnaast moet de omschrijving inspelen op de karakteristieken van beleid die we al benadrukten: het gaat om een gezamenlijk gebeuren waarbij verschillende actoren betrokken zijn; het gaat om een doelgericht gebeuren waarin een duidelijke tijdsdimensie vervat zit; en het gaat om een doordacht gebeuren dat niet alleen berust op toevalligheden.

De invulling van beleid die wij zullen hanteren is ontleend aan Glasbergen³. Hij stelt vier karakteristieken voorop die het mogelijk maken beleid te onderscheiden van niet-beleid. Dat zijn de volgende:

- *Een tijdselement*. Bij beleid is er sprake van een reeks aan elkaar gerelateerde handelingen in de tijd. Pas wanneer er een zekere chronologie (of logica) schuilgaat achter de handelingen van de leden van de schoolorganisatie is er sprake van beleid. Beleidshandelingen zijn aan elkaar gekoppeld, worden

geïnitieerd door eerdere handelingen en leiden op hun beurt tot nieuwe activiteiten.

- *Een doelgerichtheid.* Bij beleid is er sprake van een verbondenheid met vooropgestelde doelen. Beleidsactiviteiten zijn geen toevallige aaneenschakeling van gebeurtenissen; ze worden gestuurd door een te bereiken doel. Dat impliceert dat je eigenlijk maar van beleid kan spreken wanneer er binnen de organisatie gewerkt wordt rond duidelijk geformuleerde doelen.
- *Een gestructureerd en geformaliseerd verloop.* Bij beleid is er sprake van een gestructureerd en geformaliseerd verloop van activiteiten. De handelingen van een schoolteam dat aan beleid doet, dienen in voldoende mate georganiseerd te worden volgens duidelijke (eventueel zelfs schriftelijke) gedragsvoorschriften, bevoegdheden en procedures. We willen hierbij onmiddellijk benadrukken dat deze invulling niet uitsluit dat beleid zowel impliciet als expliciet kan plaatsvinden. Bij impliciet beleid is er wel een bepaalde trend aanwezig in de dingen die gerealiseerd worden, met dien verstande dat die niet expliciet uitgesproken is. Dit in tegenstelling tot expliciet beleid, waarbij er bijvoorbeeld uitdrukkelijk een beslissing genomen en gecommuniceerd wordt om een bepaalde koers te varen.
- *Een betrokkenheid van verschillende actoren.* Bij beleid is er sprake van activiteiten en handelingen waarbij meer dan één persoon betrokken is. Schoolbeleid voeren kan je dus niet alleen.

De geldigheid van deze karakteristieken kan niet altijd zwart op wit worden vastgelegd. Het is dan ook niet aangewezen deze kenmerken in termen van alles of niets te hanteren. Zinvoller is ze te beschouwen als continua waaraan de handelingen van mensen in een school in meerdere of mindere mate voldoen (zie Figuur 1). Tussen 'geen beleid' en 'beleid' ligt dus een grijze zone die verscheidene vormen kan aannemen naargelang de mate waarin tegemoetgekomen wordt aan de vier karakteristieken.



Figuur 1 Karakteristieken van beleid

De bovenstaande karakteristieken maken het mogelijk een definitie te geven van (school)beleid. Onze definitie luidt als volgt: *(School)beleid is het geheel van aan elkaar in de tijd gerelateerde en gestructureerde handelingen van verschillende leden van een schoolteam die beogen een vooropgesteld doel te realiseren.*

EVEN STILSTAAN 2 'BELEID' EN 'GEEN BELEID' IN JOUW SCHOOL

Ga eens even na in welke situaties mensen in jouw school gebruik maken van de term 'beleid'. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het nascholingsbeleid, drugspreventiebeleid, spijbelbeleid. Haal een van die terreinen voor de geest. In welke mate komen de activiteiten die in deze context uitgevoerd worden tegemoet aan de vier karakteristieken van beleid? Is er sprake van een 'echt' beleid?

Kan je ook een voorbeeld vinden van handelingen binnen een bepaald domein die doorgaans ook beleid genoemd worden maar dat eigenlijk in strikte zin helemaal niet of enkel in beperkte mate zijn?

Uit de moeilijkheden die je wellicht bij het vinden van een voorbeeld bij deze vraag ondervindt, blijkt dat het handelen van leden van een schoolteam vaak in zekere of zelfs sterke mate tegemoetkomt aan de karakteristieken van (school)beleid. Er wordt in scholen duidelijk rond talrijke thema's beleid gevoerd.

Daarnaast zijn er wellicht ook domeinen waaromtrent er nog geen sprake is van (echt) beleid. Is er in jouw school bijvoorbeeld sprake van een beleid omtrent het evalueren van leerlingen en van een beleid omtrent het bewaken van het onderwijskundige functioneren van individuele leraren? Is er wat die domeinen betreft sprake van 'beleid', 'geen beleid' of iets dat zich situeert in de grijze zone tussen beide in?

2 Omtrent beleidsvoerend vermogen

Scholen zien zichzelf voortdurend voor keuzes geplaatst, waarbij ze rekening moeten houden met (al of niet wijzigende) verwachtingen en realiteiten vanuit de overheid en vanuit de maatschappij. Praktijkervaringen en onderzoek leren dat sommige scholen in dat opzicht een succesvoller beleid voeren dan andere. De scholen die een succesvol beleid voeren, gebruiken de hun beschikbare beleidsruimte maximaal om onderwijskwaliteit na te streven. Het beleidsvoerend vermogen – ofwel het vermogen van scholen om beleid te voeren – definiëren we dan ook als:

- de mate waarin een school de haar beschikbare beleidsruimte
- succesvol aanwendt om te komen tot

- een voortdurend proces van behouden of veranderen van haar functioneren
- met als doel het verbeteren van haar onderwijskwaliteit en het bereiken van de haar opgelegde en eigen doelen.

Deze vier verschillende componenten van 'beleidsvoerend vermogen' bieden ons een handig kader om het concept verder te verduidelijken en het in de bestaande beleidscontext te situeren. Daartoe doorlopen we de elementen in de definitie stapsgewijs.

2.1 Over 'beschikbare beleidsruimte'

Het feit dat beleidsvoerend vermogen 'in' is, kan geduid worden op grond van de evolutie die het onderwijsbeleid de laatste decennia doormaakte. Scholen hebben uiteraard altijd al beleid gevoerd. Toch kunnen we niet om de vaststelling heen dat de mate waarin zij eigen accenten kunnen leggen, toegenomen is. Een vergelijking tussen het onderwijsbeleid van twee à drie decennia geleden en het huidige onderwijsbeleid brengt een groeiende en meer autonoom in te vullen beleidsruimte als een van de meest opvallende evoluties aan het licht. Voorheen lag het zwaartepunt van verantwoordelijkheden betreffende onderwijs altijd in grote mate bij de overheid. Beleidsverantwoordelijken ontwikkelden door de jaren heen een omvangrijk geheel van regelgeving die scholen vervolgens dienden te volgen en uit te voeren. Onlosmakelijk verbonden met een dergelijke centralisering was ook een sterke nadruk op externe evaluatie. Hoewel de noodzaak van centrale regelgeving algemeen aanvaard was, werd de concrete uitwerking ervan altijd sterk bekritiseerd. In de jaren negentig groeide geleidelijk het inzicht dat de sterke regulering een belemmering vormde voor de beweegruimte van scholen. Stapsgewijs gingen onderwijsoverheden ruimte geven aan scholen om een eigen schoolbeleid te voeren. Het voeren van een schoolbeleid werd aldus steeds minder het uitvoeren van centraal (of intermediair) ontwikkelde beslissingen.

— Aan het woord is een schoolleider. Hij bepleit de toegenomen autonomie voor zijn school als volgt.

"Iedere school heeft haar eigen structuur, een eigen visie, een eigen missie, een eigen opvoedingsproject, een eigen traditie, maar ook haar eigen profiel van leerlingen. Vandaar dat iedere school ook naar het beleid toe een beetje autonomie moet krijgen in het uitwerken daarvan, aangepast aan de noden van de leerlingen zelf. En ook gebaseerd op de tradities en het opvoedingsproject van de school zelf. Men moet toch wel zorgen dat men niet zomaar van bovenuit een bepaald stramien opgelegd krijgt dat niet geënt is op de noden van de leerlingen en van de school."

Deregulering en decentralisatie maakten voortdurend deel uit van het gevoerde onderwijsbeleid. De groeiende – maar gecontroleerde – autonomie die scholen genoten en genieten, vormde mee de voedingsbodem van de aandacht voor beleidsvoerend vermogen. Het meest recente *Decreet betreffende de kwaliteit van het onderwijs* van 8 mei 2009 (B.S. 28/08/2009) is in dat opzicht exemplarisch. Het decreet in kwestie gaat uit van de kracht en het beleidsvoerend vermogen van onderwijsinstellingen om zelf in te staan voor kwaliteitsvol onderwijs. De decreetgever verwacht van scholen dus steeds meer dat ze mee verantwoordelijkheid dragen voor het ontwikkelen en garanderen van onderwijskwaliteit. Deze verwachtingen vat men samen onder de noemer ‘interne kwaliteitszorg’. De beleidsruimte die scholen toegemeten krijgen en de mate waarin scholen in staat zijn die toebedeelde beleidsruimte succesvol te benutten vormen twee sleutelementen. Het huidige kwaliteitsdecreet concretiseert deze twee sleutelementen als volgt: ‘Elke onderwijsinstelling is, rekening houdend met haar pedagogisch of agogisch project, ervoor verantwoordelijk kwaliteitsonderwijs te verstrekken en het geboden onderwijs kwaliteitsvol te ondersteunen’ (art. 4, §1). En, ‘de realisatie van het in artikel 4 bepaalde, veronderstelt dat de instelling beschikt over het beleidsvoerend vermogen dat haar in staat stelt om zelfstandig een kwaliteitsvol beleid te voeren’ (art. 5).

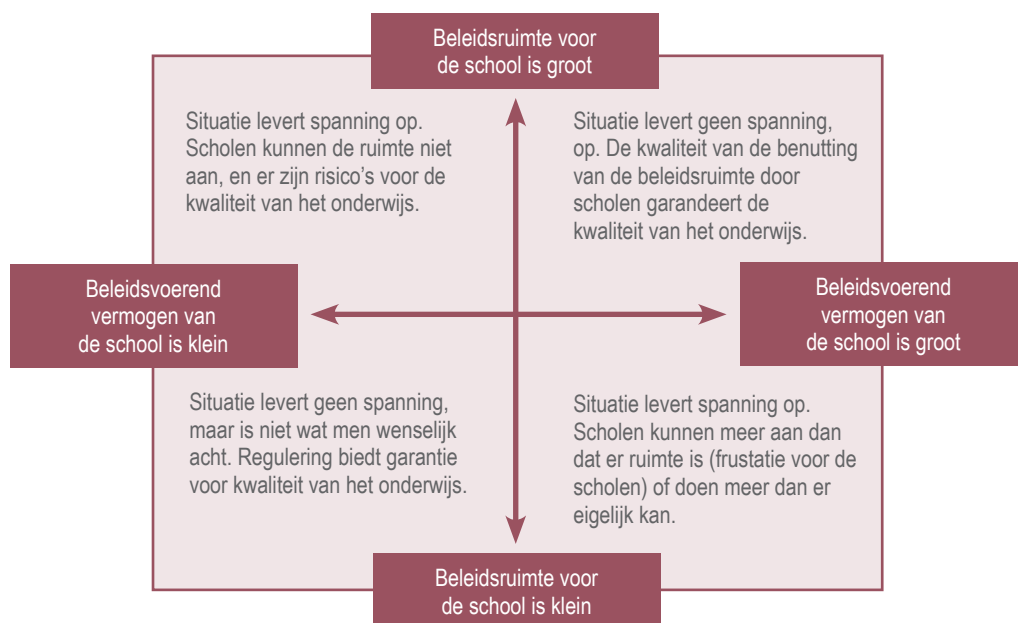
De toegenomen beleidsruimte van scholen heeft uiteraard ook consequenties. De grotere vrijheid voor scholen gaat hand in hand met de noodzaak tot verantwoording van het eigen handelen enerzijds en met een groeiende verantwoordelijkheid anderzijds. Deze twee implicaties lichten we hieronder toe.

2.1.1 De keerzijde van een groeiende beleidsruimte

Met betrekking tot het afleggen van verantwoording stellen we vast dat de centrale overheid zich sterker gaat richten op de resultaten van het onderwijs. Het gaat hier dan concreet om het aflijnen en voorschrijven van de resultaten die het onderwijs zou moeten bereiken. De regelgeving verschuift met andere woorden van het proces naar het resultaat van onderwijs. De toegekende autonomie is dan ook gecontroleerd en relatief te noemen. Schoolleiders en hun teams ervaren de intenties vanwege de overheid betreffende decentralisatie, deregulering en autonomievergroting dan ook niet altijd als ‘bevrijdend’. De autonomie betreffende allerhande beleidsprocessen gaat immers gepaard met een sterkere gerichtheid op de resultaten van die processen. De intensiteit waarmee en de verschillende manieren waarop scholen voor de bereikte resultaten ter verantwoording geroepen worden, maken dat schoolleiders, leerkrachten en administratieve ondersteuners de zogenoemd groeiende beleidsruimte doorgaans niet volledig omarmen. De tendens naar een lokale verankering van verantwoording vraagt van scholen bijvoorbeeld dat ze (verscheidene) participatie- en overlegorganen in het leven roepen. Bovendien zien scholen zich steeds meer geconfronteerd met talrijke – niet meteen onderwijsgebonden – voorschriften (bijvoorbeeld milieu, veiligheid, hygiëne, juridisering) en daarenboven lijken de door de overheid verkondigde principes van autonomievergroting soms in zekere mate retorisch.

2.1.2 De samenhang tussen (het benutten van) de beleidsruimte en het beleidsvoerend vermogen

De groeiende verantwoordelijkheid van scholen om aan interne kwaliteitszorg te doen doet een appèl op het vermogen van scholen om beleid te voeren. Een sterke autonomie voor scholen is vanuit overheidsstandpunt immers maar effectief wanneer scholen voldoende beleidsvoerend vermogen aan de dag leggen. De centrale kwestie – vanuit het standpunt van een financierende of subsidiërende overheid – is met andere woorden of scholen de beleidsruimte die zij ter beschikking krijgen in de praktijk voldoende benutten om de vooropgestelde doelen te realiseren. Een overheid die haar scholen extra beleidsruimte toebedeelt, moet dus kunnen vertrouwen op het beleidsvoerend vermogen van die scholen. Het ter beschikking stellen van beleidsruimte vooronderstelt bij scholen voldoende capaciteit om die beleidsruimte te benutten. De beleidsruimte en het beleidsvoerend vermogen van scholen staan dus duidelijk niet los van elkaar. Het ontbreken van afstemming tussen beide leidt tot spanningen die de kwaliteit van het onderwijs kunnen bedreigen. Figuur 2 visualiseert de relatie tussen de beschikbare beleidsruimte en de mate van beleidsvoerend vermogen. Uit de figuur blijkt dat het beleid van een overheid die scholen veel beleidsruimte geeft enkel effectief kan zijn als scholen over voldoende beleidsvoerend vermogen beschikken. Vandaar de aandacht van (onder meer) de onderwijsoverheid voor het beleidsvoerend vermogen van scholen.



Figuur 2 De relatie tussen de beschikbare beleidsruimte en de mogelijkheid tot benutting van die beleidsruimte⁴

Het huidige overheidsbeleid verwacht van scholen dat ze hun lokale beleid zelfstandig vormgeven. Dat vereist van schoolleiders en hun teams competenties die niet altijd vanzelfsprekend zijn. Onderzoek toont aan dat niet alle scholen beschikken over een sterk beleidsvoerend vermogen. Figuur 2 maakt duidelijk dat zich in dat geval problemen kunnen voordoen. Om tegemoet te komen aan potentiële spanningen tussen de toegenomen beleidsruimte enerzijds en het beleidsvoerend vermogen van scholen anderzijds, willen we met deze publicatie scholen op dat vlak ondersteunen. In het ontwikkelen van hun beleidsvoerend vermogen staan scholen er dus niet alleen voor. Het kwaliteitsdecreet van 8 mei 2009 geeft de pedagogische begeleidingsdiensten de expliciete opdracht scholen te ondersteunen bij de realisatie van hun eigen pedagogisch project, bij het bevorderen van hun onderwijskwaliteiten en bij hun ontwikkeling tot professionele lerende organisatie. Het decreet somt hiertoe een aantal specifieke taken op, met name (art. 15, §1): netwerkvorming bevorderen en netwerken ondersteunen, leidinggevenden ondersteunen of vormen, de beroepsbekwaamheid van personeelsleden ondersteunen, het beleidsvoerend vermogen versterken, en de kwaliteitszorg van scholen ondersteunen. Verderop in deze publicatie zullen we een vragenlijst ‘Beleidsvoerend Vermogen’ introduceren die ondersteunend bedoeld is bij dit proces.

Slotsom is dat er een duidelijke samenhang bestaat tussen de beschikbare beleidsruimte en het beleidsvoerend vermogen van scholen. Het beleidsvoerend vermogen van scholen is cruciaal om kansen op succes te geven aan een overheidsbeleid dat scholen een grote beleidsruimte biedt. Het omgekeerde is echter evenzeer waar: het benutten van de beschikbare beleidsruimte is cruciaal om als school tot een sterk beleidsvoerend vermogen te komen.

2.2 Over ‘succesvol aanwenden’

Beleidsvoerend vermogen gaat dus over het succesvol aanwenden van de beschikbare beleidsruimte. Wat ‘succesvol aanwenden’ inhoudt, vullen we hier in op basis van onderzoek. Het ontstaan van het concept ‘beleidsvoerend vermogen’ is immers niet alleen te verklaren vanuit een beleidsperspectief maar ook vanuit een onderzoeksperspectief. Om de herkomst en de betekenis van beleidsvoerend vermogen ten volle te doorgronden staan we daarom ook stil bij de empirische legitimiteit van het concept. Onderzoek naar schooleffectiviteit en schoolontwikkeling heeft immers aangetoond dat bepaalde schoolkenmerken inderdaad bijdragen tot het succesvol aanwenden van de beschikbare beleidsruimte.

2.2.1 De inbedding in schooleffectiviteits- en schoolontwikkelingsonderzoek

Effectieve-scholenonderzoek kunnen we omschrijven als 'een zoektocht naar wat werkt'. Dat doet men door kenmerken van de school (en later ook van de klas en de leerkracht) in verband te brengen met de resultaten van leerlingen. Doorgaans gaat het daarbij om grootschalig kwantitatief onderzoek waarbij een beroep wordt gedaan op gestandaardiseerde toetsen van leerlingprestaties. De hoeveelheid onderzoek naar effectieve scholen is relatief groot. De oorsprong van de onderzoeksstroming dateert van de jaren zestig van de vorige eeuw en kaderde in een zoektocht naar de determinanten van kansongelijkheid in (onder andere) het onderwijs. De eerste resultaten waren destijds, in ieder geval vanuit pedagogisch of onderwijskundig standpunt, vrij pessimistisch: 'De school doet er niet toe.' Het onderzoek naar effectieve scholen kan worden beschouwd als een reactie op dat pessimisme. Het vermoeden dat de school er wel degelijk toe doet, kreeg vanuit verder onderzoek wel empirische bevestiging. Gaandeweg werden een aantal indicatoren (ook op schoolniveau) geïdentificeerd die bleken samen te hangen met de effecten van scholen en leraren.⁵ Het inzicht in 'wat er werkt in scholen' groeide.

Naast de vraag wat er werkt (en waarom), diende ook de vraag hoe scholen verbeterd en veranderd kunnen worden zich aan. Men wilde niet alleen beschrijven en verklaren, maar ook begrijpen en veranderen. Vanuit die vraag is het zogenoemde schoolontwikkelingsonderzoek ontstaan. Grootschalige veranderingsinitiatieven – opgezet door overheden en geïnspireerd door de bevindingen van schooleffectiviteitsonderzoek – bleken immers niet zonder meer tot de verwachte uitkomsten te leiden. Men kwam tot het inzicht dat men niet alleen de leraar als aanknopingspunt voor verandering mocht nemen. Ook de school bleek een cruciale factor. Zo werd duidelijk dat succesvolle verandering ook samenhang met aspecten als leiderschap, klimaat en samenwerking. Naast – en samen met – het inzicht in wat in scholen werkt, groeide ook het inzicht in hoe scholen kunnen veranderen.

2.2.2 (Afbakening van) indicatoren van beleidsvoerend vermogen

De mate waarin scholen over beleidsvoerend vermogen beschikken bepaalt in sterke mate het succes waarmee scholen hun beleidsruimte aanwenden. Het concept beleidsvoerend vermogen dient echter verder te worden geconcretiseerd. Dat betekent dat we op zoek gaan naar een aantal tastbare (en meetbare) indicatoren, kernelementen of componenten van beleidsvoerend vermogen. De twee eerder beschreven onderzoeklijnen liggen aan de basis van (onze invulling van) beleidsvoerend vermogen. Op basis van onderzoek rond de vragen 'Wat werkt er in scholen?' en 'Hoe kunnen scholen veranderd en verbeterd worden?' is immers heel wat geweten over wat 'succesvol aanwenden' precies betekent. De resultaten van dit onderzoek stellen ons in staat een aantal meetbare indicatoren

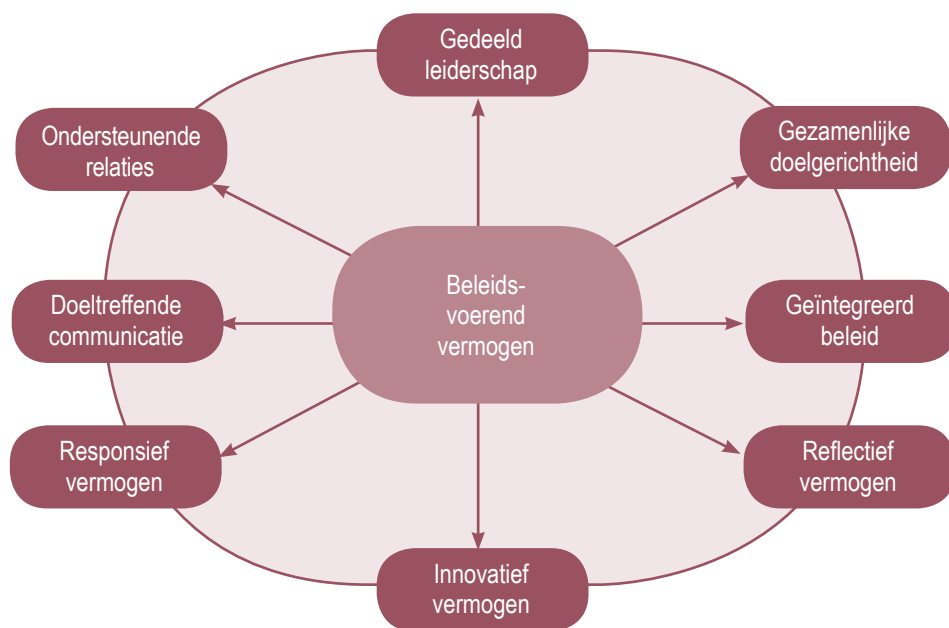
van beleidsvoerend vermogen naar voren te schuiven. Op grond van bestaande studies – Vlaams én internationaal – inventariseerden we verschillende indicatoren van beleidsvoerend vermogen. Onze zoektocht naar bewijskracht was zowel methodologisch als inhoudelijk gevarieerd. De methodologische variatie mag blijken uit de vaststelling dat evidentie zowel afkomstig is uit onderzoek (van 1988 tot heden) dat gebruik maakt van gestandaardiseerde toetsen om de prestaties van leerlingen te meten, uit onderzoek op grond van interviews met beleidsmakers en leerkrachten, uit vragenlijstonderzoek, als uit diepgaande gevalstudies van scholen. De inhoudelijke variatie blijkt dan weer uit de verscheidenheid aan topics die in de aangehaalde studies centraal stonden. We verwijzen bijvoorbeeld naar thema's als de kenmerken van innovatieve organisaties, de professionele cultuur in scholen, verschillen in de effectiviteit van scholen, de invloed van de interne organisatie en externe omgeving op de beleidsvoering in scholen, succesfactoren bij het implementeren van vernieuwingen en het effect van de schoolcultuur op de prestaties van leerlingen.

De complete set onderzoeksbevindingen levert empirische bewijskracht voor de indicatoren van beleidsvoerend vermogen. We stellen immers vast dat de verschillende onderzoeken vaak op dezelfde factoren uitkomen. Met betrekking tot het schoolbeleid zijn de volgende acht kenmerken het meest pertinent: doeltreffende communicatie, ondersteuning en samenwerking, gedeeld leiderschap, gezamenlijke doelgerichtheid, responsief vermogen, innovatief vermogen, geïntegreerd beleid en reflectief vermogen. Het gaat bovendien om indicatoren die naast de toets aan empirische evidentie ook de toets aan twee andere selectiecriteria doorstonden. Deze criteria hebben betrekking op: (1) de mogelijkheid om als school invloed uit te oefenen op de indicator(en), en (2) de mate waarin de set van indicatoren conceptueel van elkaar te onderscheiden zijn. Bij wijze van eerste kennismaking lijsten we ze hieronder op.

- Indicator 1 De school communiceert doeltreffend.
- Indicator 2 De school streeft naar ondersteunende relaties en samenwerking.
- Indicator 3 De school streeft door middel van gedeeld leiderschap naar betrokkenheid.
- Indicator 4 De school streeft naar gezamenlijke doelgerichtheid.
- Indicator 5 De school is responsief ten aanzien van interne en externe verwachtingen.
- Indicator 6 De school durft afstand te nemen van het traditionele en creëert openingen voor vernieuwing.
- Indicator 7 De school integreert de verschillende beleidsinitiatieven die ze neemt.
- Indicator 8 De school is bereid systematisch te reflecteren.

Figuur 3 geeft een visuele weergave van deze kenmerken, die wij als indicatoren van beleidsvoerend vermogen van scholen vanuit het literatuuronderzoek naar voren schuiven. De indicatoren als zodanig bespreken we verderop uitvoerig. Hier volstaat de belangrijke opmerking dat er duidelijke samenhangen bestaan tussen de indicatoren, die we bijgevolg niet los van elkaar kunnen zien. Doorheen deze publicatie pleiten we er dan ook steeds voor het beleidsvoerend vermogen van de school als geheel te benaderen en zo veel mogelijk de volledige set indicatoren in beschouwing te nemen.

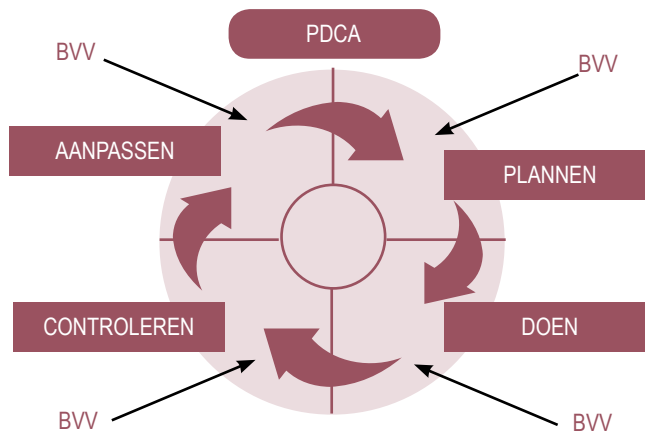
De indicatoren zijn overigens ook tegelijkertijd 'doel op zich', als 'middel om een doel te bereiken'. Samenwerking tussen de leden van de school is bijvoorbeeld een belangrijke voorwaarde om te komen tot een gezamenlijke doelgerichtheid; dat geldt ook voor het implementeren van vernieuwingen. Voorbeelden zoals deze zijn talrijk. Dat kan verklaren waarom de indicatoren, die theoretisch nochtans duidelijk te onderscheiden zijn, in de dagdagelijkse realiteit moeilijker uiteen te halen zijn. Onderzoeksevidentie wijst echter op het bestaan van één onderliggend concept of idee – dat we aanduiden met de term 'beleidsvoerend vermogen van scholen' – dat in sterke mate de verschillen tussen scholen ten aanzien van de genoemde indicatoren verklaart.



Figuur 3 Indicatoren van beleidsvoerend vermogen

2.3 Over ‘proces van behouden of veranderen’

In het derde element van de definitie zit de link tussen beleidsvoerend vermogen en kwaliteitszorg. De zinsnede ‘voortdurend proces van behouden of veranderen van het eigen functioneren’ zou perfect uit een definitie van kwaliteitszorg kunnen komen. Beleidsvoerend vermogen is in deze context simpelweg de mate waarin de school de eigen beleidsruimte benut om aan kwaliteitszorg te doen. Om het begrip beleidsvoerend vermogen in die zin te concretiseren, verwijzen we naar de gekende PDCA-cyclus (zie Figuur 4). Beleidsvoerend vermogen impliceert systematiek in de beleidscyclus. Daarmee bedoelen we het systematisch doorlopen van de PDCA-cyclus in het algemeen, en het proces van voortdurend behouden of veranderen in het bijzonder. In de PDCA-cyclus kan een school als het ware in om het even welke fase instappen. Logisch-rationeel echter start een school doorgaans met de fase van het Plannen. Tijdens die fase probeert men de voornemens uit de beleidsvoorbereidingsfase te formuleren in termen van concrete doelen en resultaatsverwachtingen. De school maakt met andere woorden plannen. Op die beleidsbepaling volgt de beleidsuitvoering (Doen). De school voert de geplande activiteiten uit; de betrokkenen gaan aan de slag. De cyclus gaat vervolgens verder met de beleidsevaluatie (Controleren). In deze fase stelt een school vast in welke mate de beoogde doelen bereikt werden. Tot slot komt de Aanpasfase aan de beurt. Daar komt het erop aan greep te houden op wat er goed gaat (borgen) en bij te stellen wat er verbeterbaar is (aanpassen). Ons uitgangspunt is dat het concept ‘beleidsvoerend vermogen’ functioneel kan zijn in de verschillende fasen van beleidsvoering, bijvoorbeeld bij het vooropstellen van doelen en strategieën, bij het uitvoeren van doelen, bij het kritisch stilstaan bij de eigen werking en bij het komen tot borging en verandering.



Figuur 4 De functionaliteit van beleidsvoerend vermogen (BVV) in de kwaliteitscyclus

2.4 Over verbeteren van onderwijskwaliteit en bereiken van doelen

De laatste component van de definitie verwijst expliciet naar het doel van de beleidsvoering in scholen. Dit element van 'beleidsvoerend vermogen' kan de indruk wekken dat de focus van beleidsvoering enkel op het schoolniveau ligt. Het concept houdt zich inderdaad voornamelijk onrechtstreeks bezig met de kernopdracht van het onderwijs: het leren van leerlingen. Toch heeft het begrip niet alleen betrekking op wat er op schoolniveau gebeurt. De zinsnede 'verbeteren van de onderwijskwaliteit en bereiken van opgelegde en eigen doelen' is immers neutraal doordat ze geen uitspraken doet over waartoe beleidsvoerend vermogen zou moeten bijdragen. Wat onderwijskwaliteit inhoudt, concretiseren we op deze plaats doelbewust niet. Het is immers aan de school/leerkracht zelf om binnen het bestaande kader een inhoudelijke invulling te geven aan wat kwaliteitsvol onderwijs en kwaliteitsvol beleid zijn. Er zijn echter wel grenzen aan de mogelijkheden van scholen in dit verband. Vandaar dat er in de omschrijving zowel sprake is van opgelegde als van eigen doelstellingen.

Met de stelling dat beleidsvoerend vermogen het verbeteren van onderwijskwaliteit nastreeft, is meteen alles en niets gezegd. Het begrip 'onderwijskwaliteit' is tegelijkertijd allesomvattend en leeg. Het is allesomvattend in die zin dat het al het goede omvat omtrent waartoe onderwijs behoort bij te dragen en omtrent hoe onderwijs er behoort uit te zien. Het begrip 'kwaliteit' is daardoor uitgegroeid tot een (blijvend) modewoord dat door iedereen als nastrevenswaardig beschouwd wordt. En precies dat maakt het tegelijkertijd ook tot een leeg begrip. Bij het concretiseren van het begrip 'onderwijskwaliteit' blijkt plots dat mensen het zeer verschillend invullen. De gezamenlijke aanhang van 'onderwijskwaliteit' dreigt dan ook meteen (in sterke mate) af te brokkelen. Toch zullen wij in dit boek voortdurend benadrukken dat men zich niet op de oppervlakte mag houden omtrent de invulling die 'onderwijskwaliteit' zal krijgen. Nadenken over beleidsvoerend vermogen kan maar wanneer men een duidelijk beeld heeft van wat kwaliteit inhoudt. Onze eerste uitdaging is dan ook een werkbare invulling geven aan het begrip kwaliteit.

Kwaliteitsvol onderwijs betekent het op een gepaste manier realiseren van de verwachtingen die belanghebbenden delen. Die (gedeelde) verwachtingen zijn uiteraard van velerlei aard: de leerlingen verwachten dat ze ernstig genomen worden; ouders verwachten dat hun kind goed begeleid wordt; het CLB verwacht dat leerproblemen tijdig gedetecteerd worden; leerkrachten verwachten hun professionele werkzaamheden te kunnen combineren met hun privéleven; de schoolleiding verwacht dat leerkrachten een rol opnemen in het schoolbeleid; de overheid verwacht van scholen dat ze aan kwaliteitszorg doen. Om orde te scheppen in deze variatie aan verwachtingen loont het de moeite om een duidelijk onderscheid te maken naar de herkomst van de verwachtingen. Er kunnen allereerst schoolexterne en schoolinterne verwachtingen onderscheiden worden. Binnen de groep van schoolexterne verwachtingen maken we verder een onderscheid tussen

decretaal verankerde verwachtingen en niet-decretaal verankerde verwachtingen. Er zijn dus drie groepen van verwachtingen.

- Decretaal verankerde schoolexterne verwachtingen zijn die verwachtingen die de overheid (in naam van de samenleving) aan scholen oplegt en die afgedwongen kunnen worden. Voorbeelden daarvan zijn het realiseren van de eindtermen, leerlingenparticipatie, het in acht nemen van de minimumlessenroosters, toepassen van de taalwetgeving, respecteren van richtlijnen met betrekking tot de evaluatie van onderwijzend personeel en dergelijke. Als scholen niet aan deze verwachtingen voldoen, kan de overheid sanctionerend optreden door bijvoorbeeld de erkenning van de school in te trekken.
- Niet-decretaal verankerde schoolexterne verwachtingen zijn afkomstig van belanghebbenden van wie de verwachtingen niet in een juridisch kader zijn vastgelegd. Deze groep belanghebbenden is niet zeer uitgebreid maar ze groeit en is zeer divers. Denk bijvoorbeeld aan scholen waar leerlingen naar doorstromen, afnemers van gediplomeerde leerlingen, ouders (en hun verenigingen), pastorale diensten en allerlei (belangen)organisaties zoals Sensoa of de Fietsersbond. Deze belanghebbenden doen weliswaar een beroep op scholen en bepalen mee de invulling van onderwijskwaliteit maar kunnen niet sanctionerend optreden zoals een overheid dat kan.
- Ten slotte zijn er de schoolinterne verwachtingen. Hier gaat het om eigen accenten die scholen – boven op de minimumeisen die vanuit de samenleving verwacht worden – naar voren schuiven. Deze verwachtingen kunnen bijvoorbeeld van levensbeschouwelijke aard zijn of kunnen betrekking hebben op de te hanteren didactische methoden. Ze zijn afkomstig van belanghebbenden die deel uitmaken van de school als zodanig.

Een school behoort dus te voldoen aan tal van verwachtingen. Gegeven die verschillende verwachtingen zijn er dus ook verschillende ‘kwaliteiten’. Het heeft met andere woorden weinig zin om te spreken van ‘de kwaliteit’ van een school als een eendimensioneel begrip. Daarvoor zijn de verschillende verwachtingen te divers. Bovendien spreken sommige verwachtingen elkaar tegen. Denk bijvoorbeeld aan de (decretaal verankerde externe) verwachting van de overheid om voor leerlingen gelijke onderwijskansen te garanderen en de (niet decretaal verankerde externe) verwachting van sommige ouders om hun kind tot excellentie te brengen. Of aan de (niet decretaal verankerde externe) verwachting van heel wat ouders om op de klassieke manier geïnformeerd te worden over de prestaties van hun kind, en de (interne) verwachting van de school om evaluatie op een alternatieve manier vorm te geven. Beleidsvoerend vermogen brengt dus een onafgebroken evenwichtsoefening met zich mee. De verwachtingen die scholen dienen te realiseren zijn immers niet alleen nogal eens moeilijk te verzoenen, ze zijn ook voortdurend in beweging. Het streven van scholen naar kwaliteit is om die reden logischerwijs nooit af; het is een permanente dialoog met al de belanghebbenden die van

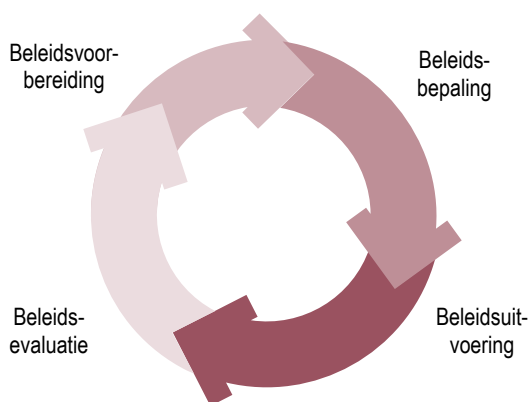
mening zijn aan scholen verwachtingen te kunnen opleggen. Het concrete resultaat van deze dialoog zal in elke school anders zijn. Ook de vraag waartoe het beleidsvoerend vermogen van scholen moet bijdragen kan dus niet a priori vastgelegd worden. Het proces van het vastleggen van de verwachtingen die men als school wenst te realiseren (zie verder, gezamenlijke doelgerichtheid) is dan ook een wezenlijk onderdeel van het beleidsvoerend vermogen van scholen.

3 Aanverwante begrippen

Naast 'beleid' en 'beleidsvoerend vermogen' worden in dit boek nog een aantal aan beleid verwante begrippen gebruikt. Daarbij denken we in de eerste plaats aan de fasen in het beleidsvoeringproces en aan de verschillende beleidsdomeinen in scholen.

3.1 Fasen in het beleidsvoeringproces

Het voeren van beleid – beleidsvoering dus – is geen aaneensluiting van toevallige gebeurtenissen. Doorgaans treft men in beleidsactiviteiten een doordachte volgorde van een aantal opeenvolgende fasen aan; vandaar de verwijzing naar een beleidscyclus. De vier fasen die wij in de beleidscyclus onderscheiden, zijn behoorlijk vanzelfsprekend. Het gaat om beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Bij het bespreken van deze fasen zal onmiddellijk blijken dat ze in de praktijk vaak niet scherp van elkaar te onderscheiden zijn. Bovendien zal blijken dat ook hun volgorde niet noodzakelijk precies gerespecteerd hoeft te worden.



Figuur 5 Fasen in het beleidsvoeringsproces