

8 Samenvatting

8.1 Inleiding

Dit advies gaat over een aantal verwante onderwerpen, namelijk de autonomie waarover scholen kunnen beschikken, het beleidsvoerend vermogen van scholen en de bestuurlijke inrichting in het primair en voortgezet onderwijs. Op dit vlak is veel in beweging en zijn er verschillende mogelijkheden voor verdere ontwikkelingen in 'wat scholen vermogen'.

Het advies beschrijft de huidige ontwikkelingen en geeft naar aanleiding daarvan een aantal aanbevelingen. Een deel daarvan is vrij direct toepasbaar; daarnaast heeft het advies tevens een meer open karakter in de zin dat de raad een richting aangeeft die nadrukkelijk verder bediscussieerd en uitgewerkt moet worden.

Het advies richt zich op vijf specifieke thema's, te weten:

- variatie in autonomie (hoofdstuk 3);
- professionaliteit van de schoolleiding (hoofdstuk 4);
- professionaliteit van leraren en de interne organisatie van scholen (hoofdstuk 5);
- schaalgrootte en samenwerking (hoofdstuk 6); en
- bestuurlijke inrichting, toezicht en verantwoording (hoofdstuk 7).

Centraal in het advies staat de positie van de school. Vanuit die centrale positie wordt gekeken naar de relatie met het bestuur en de omgeving, en met name naar hoe de positie en het beleidsvoerend vermogen van de school kunnen worden versterkt. In de lijn van deze centrale positionering van de school hanteert de raad de volgende uitgangspunten (zie ook paragraaf 1.4):

- Bevoegdheden moeten op een zo laag mogelijk niveau worden neergelegd (subsidiariteitsbeginsel). Dit geldt voor de relatie tussen overheid en schoolbestuur, voor de relatie tussen bestuur en school (zie hierna) en voor de verhoudingen binnen de school.
- Bij autonomievergroting gaat het vooral over de autonomie van de school, opgevat als organisatorische eenheid van schoolleiding, leerkrachten en ouders/leerlingen, te onderscheiden van het bestuur van de school. Onder erkenning van de eindverantwoordelijkheid van het schoolbestuur, moet zoveel mogelijk ruimte geboden te worden om (ook de jure) beslissingsbevoegdheden bij de school - meestal de schoolleiding - te leggen. Tevens dient er een zekere ruimte te zijn voor de school om voorstellen te doen die er op gericht zijn om

eigen concepten te ontwikkelen en daarmee eventueel uit het bestaande bestuurlijke verband te stappen (opting out). In bijzondere gevallen moeten scholen die voorstellen kunnen doorzetten (zie hoofdstuk 6).

- Tot slot zijn uitgangspunten dat pluriformiteit in het aanbod (bijvoorbeeld naar typen opleidingen, denominaties en pedagogisch klimaat) en interne schaalverkleining wenselijk zijn.

8.2 Algemeen kader

Voorafgaand aan de behandeling van de onderscheiden vijf thema's wordt in hoofdstuk 2 van het advies het algemeen kader uitgewerkt.

MAATSCHAPPELIJKE OMGEVING

In toenemende mate worden allerlei maatschappelijke taken bij de school neergelegd. De toenemende druk op scholen die hiervan het gevolg is wordt nog versterkt vanwege de vaak beperkte toerusting van scholen voor deze taken en de toenemende complexiteit van hun omgeving. Duidelijk is dat de school haar maatschappelijke taken samen met professionele partners van buiten het onderwijs moet oppakken om succesvol te kunnen zijn. Cruciaal is tevens de betrokkenheid van ouders. Verder houdt ook het aspect van 'de menselijke maat' in het onderwijs verband met de relatie tussen school en maatschappelijke omgeving.

BESTUURLIJKE OMGEVING

Autonomie wordt doorgaans opgevat als de formele beleidsruimte die scholen hebben in relatie tot de sturing door de rijksoverheid. In het overheidsbeleid is de laatste jaren sprake geweest van deregulerende initiatieven in de zin van vermindering en vereenvoudiging van sturing door de rijksoverheid. Deze deregulering gaat niet altijd samen met meer autonomie voor scholen. Met name zijn er intermediaire instanties die een deel van de aan de scholen toegekende autonomie invullen met eigen regels en voorschriften.

Verder is van belang om op te merken dat de eigen verantwoordelijkheid van scholen altijd gestalte krijgt binnen de kaders van het (landelijke en lokale) overheidsbeleid. Autonomie van scholen is altijd een relatieve autonomie die vorm krijgt binnen de kaders van overheidssturing.

De laatste jaren wordt nog nadrukkelijker dan voorheen gewerkt aan vermindering en vereenvoudiging van sturing door de rijksoverheid en aan meer ruimte voor eigen beleid bij de onderwijsinstellingen. Dit blijkt onder meer uit de beleidsbrieven *Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid en Onderwijs in stelling en uit het recente actieprogramma Kwaliteit aan de basis* waarin de ideeën uit beide beleidsbrieven voor het primair en voortgezet onderwijs worden uitgewerkt. Volgens dit actieprogramma krijgen scholen meer eigen beleidsruimte en verantwoordelijkheid, terwijl de rijksoverheid richtinggevend de kaders aangeeft en condities schept.

BELEIDSVOEREND VERMOGEN

Om als school goed toegerust te zijn om binnen de maatschappelijke en bestuurlijke omgeving te functioneren zijn onder meer een voldoende beleidsruimte en een ontwikkeld beleidsvoerend vermogen nodig. Het benodigde beleidsvoerend vermogen

varieert met de mate waarin de maatschappelijke omgeving eisen stelt en varieert ook met de ruimte die de rijksoverheid biedt. In de praktijk sluiten beleidsruimte en beleidsvoerend vermogen soms wel, soms niet op elkaar aan. Zo ontstaat er bijvoorbeeld een spanning wanneer het beleidsvoerend vermogen groter is dan de formele beleidsruimte. De school kan dan haar beleidsvoerende capaciteit niet benutten (frustratie) of overschrijdt de grenzen van de regelgeving, met bijkomende risico's voor de kwaliteit en toegankelijkheid het onderwijs. Aan de andere kant is er ook een spanning wanneer het beleidsvoerend vermogen lager is dan de formele beleidsruimte. De school heeft dan onvoldoende in huis om haar taken waar te maken, waardoor er ook weer risico's voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs ontstaan. Het huidige beleidsstreven is gericht op zowel veel formele ruimte als een goed ontwikkeld beleidsvoerend vermogen.

Kenmerkend voor scholen met een ontwikkeld beleidsvoerend vermogen zijn: een integraal beleid, een door schoolleiding en personeel gedeelde visie, realiteitszin, en een gevoeligheid voor externe impulsen (responsiviteit), met dien verstande dat scholen deze impulsen niet zonder meer overnemen maar toetsen aan het eigen beleid en de doelstellingen van de school. Belangrijke dragers van het beleidsvoerend vermogen zijn zowel de schoolleiding als de leraren als het schoolbestuur. De schoolleiding heeft daarbij een sleutelrol en een verbindingsfunctie.

8.3 Variatie in autonomie

In gevallen dat bij autonomievergroting niet alle scholen over een voldoende ontwikkeld beleidsvoerend vermogen beschikken, kan variatie in autonomie mogelijk uitkomst bieden. Dit houdt in dat de beleidsruimte van scholen zoals deze door wet- en regelgeving wordt ingekaderd - al dan niet tijdelijk - komt te variëren met hun vermogen om die autonomie in te vullen. Deze variatie kan a) bijdragen aan meer consistentie tussen autonomie en beleidsvoerend vermogen, b) het beleidsvoerend vermogen stimuleren en c) bijdragen aan onderwijsvernieuwing.

In hoofdstuk 3 wordt nagegaan of en op welke wijze bij dereguleringsbeleid sprake zou moeten zijn van expliciete, door de rijksoverheid aan te brengen variatie in autonomie. De raad onderscheidt in dat verband drie hoofdcategorieën van deregulering: *uniforme deregulering* (A), *ondersteunde uniforme deregulering* (B) en *gedifferentieerde deregulering* oftewel *variatie in autonomie* (C).

A Bij *uniforme deregulering* wordt geen variatie in de autonomie aangebracht. Deze categorie is met name geschikt voor weinig ingrijpende beleidswijzigingen en voor beleid waarbij weinig risico's te verwachten zijn. Dit zal met name het geval zijn wanneer aanmerkelijk te maken is dat het vermogen van scholen om met de toe te kennen ruimere-autonomie om te gaan, voldoende is ontwikkeld. Deze categorie kan bijvoorbeeld worden toegepast bij het realiseren van meer vrijheid voor het primair onderwijs wat betreft schooltijden (één van de plannen in het ministeriële actieprogramma *Kwaliteit aan de basis*).

B Bij *ondersteunde uniforme deregulering* wordt de autonomie van scholen voor alle scholen in dezelfde mate verruimd als bij A. Tevens krijgen scholen voorbeelden van goede praktijken aangereikt voor de invulling van de verkregen ruimte, met andere woorden voor de manier waarop zij hun autonomie kunnen benutten. Daarbij worden ook de omstandig-

heden van die 'good practices' aangegeven, zodat duidelijk is in welke situaties iets beter of minder goed werkt. De voorbeelden van good practice zijn nadrukkelijk niet bedoeld als kant en klare modellen. Scholen kunnen vervolgens naar hun eigen oordeel kiezen voor een van de aangereikte ideeën, voor een aangepaste versie daarvan of voor een eigen idee; ze worden daarin niet nader gestuurd. Deze categorie van ondersteunde uniforme deregulering is met name geschikt voor beleidswijzigingen die wat meer ingrijpend zijn voor de scholen en waarbij er enige risico's op negatieve effecten zijn. Dit geldt met name wanneer er aanwijzingen zijn dat een (beperkt) deel van de scholen enige moeite zal hebben de verkregen autonomie adequaat in te vullen. Een voorbeeld van een actiepoint uit Kwaliteit aan de basis waarbij deze categorie kan worden toegepast is de invoering van het schoolbudget in het primair onderwijs. Ook voor het in *Kwaliteit aan de basis* beoogde recht op doordecentralisatie van de huisvesting in het voortgezet onderwijs zou deze categorie van begeleide deregulering kunnen gelden. In dat verband zou volgens de raad rekening moeten worden gehouden met de eerder genoemde spanning tussen de autonomie van de school en de verantwoordelijkheid van de lokale overheid. Tevens zou volgens de raad niet alleen het voortgezet onderwijs maar ook het primair onderwijs in aanmerking moeten kunnen komen voor (voorwaardelijke) doordecentralisatie.

C Bij *gedifferentieerde deregulering* zouden scholen volgens de raad moeten kunnen kiezen tussen een meer gereguleerde en een meer vrije variant of een aantal varianten. Eventueel worden tevens voorbeelden van good practices gegeven. Deze categorie van een gedifferentieerde deregulering zou met name geschikt kunnen zijn voor ingrijpende beleidswijzigingen. Daarbij kan het gaan om risico's op negatieve effecten en/of kansen op positieve effecten, beide in situaties dat duidelijk nog niet alle scholen toe zijn aan een verrijkende en uniforme autonomievergroting. Voorbeelden van actiepunten uit *Kwaliteit aan de basis* waarbij deze categorie zou kunnen worden toegepast zijn de invoering van budgetfinanciering (lumpsum) in het primair onderwijs, de CAO en het curriculum in het primair en voortgezet onderwijs.

Als mogelijk juridisch kader voor een gedifferentieerde deregulering noemt de raad een herziening van de Experimentenwet, die dan uitdrukkelijk geplaatst zou moeten worden in het licht van de drie functies van variatie in autonomie en die op alle beleidsdomeinen betrekking zou moeten hebben. Er kan ook gedacht worden aan het realiseren van variatie via het aanvragen van vrijstellingen, waarvoor de minister dan de wettelijke mogelijkheden moet scheppen. Een verruiming van mogelijkheden om als school onder verantwoordelijkheid van het schoolbestuur een bepaald concept nader uit te werken verdient volgens de raad eveneens aanbeveling. In paragraaf 6.2.4 van het advies wordt op dit laatste nader ingegaan.

Aandachtspunten in relatie tot een gedifferentieerde deregulering zijn volgens de raad:

- gezien de kosten moet het aantal varianten waaruit kan worden gekozen beperkt blijven;
- gezorgd moet worden voor voldoende condities en faciliteiten;
- negatieve beeldvorming ten aanzien van minder autonome scholen moet worden vermeden;
- negatieve effecten van financiële autonomie moeten worden tegengegaan; en
- rekening moet worden gehouden met mogelijke rechtsongelijkheid tussen personeel en leerlingen van meer en minder autonome scholen.

Om als school voor een meer vrije variant in aanmerking te komen, moet de school over een ontwikkeld beleidsvoerend vermogen beschikken. Volgens de raad moet het uitgangspunt zijn dat scholen zelf nagaan of hun beleidsvoerend vermogen voldoende is ontwikkeld en of ze in dat verband in aanmerking willen komen voor meer beleidsruimte. De bewindslieden kunnen via een openbare aanbestedingsprocedure een instrument laten ontwikkelen ten behoeve van deze zelfbeoordeling door scholen. Bij dat instrument zouden bepaalde objectieve indicatoren moeten worden betrokken. Deze systematische en controleerbare zelfbeoordeling in het kader van differentiaties in autonomie zou bij voorkeur ingepast moeten worden in bestaande procedures, met name de eigen kwaliteitszorg door scholen.

8.4 Professionaliteit van de schoolleiding

De schoolleiding heeft binnen de school een cruciale rol, zowel in relatie tot de afstemming tussen school en omgeving als in relatie tot de interne afstemming binnen de school. Gezien deze rol is aandacht voor de professionaliteit van de schoolleiding belangrijk. De raad verstaat onder schoolleiding niet alleen de directeur of rector van de school, maar ook alle andere managementfuncties op verschillende niveaus, zoals locatieleiders, afdelingsdirecteuren, adjunct-directeuren, middenmanagers en bouw- en sectiecoördinatoren.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op mogelijkheden om de professionaliteit van de schoolleiding actief te versterken. Instrumenten die worden besproken zijn beroepsstandaarden, scholing, netwerken en 'coaching', instrumenten voor kwaliteitszorg, en aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden voor schoolleiders. Ook wordt ingegaan op ontwikkelingen op het niveau van het bovenschools management en het bestuur, in dit verband met name voor zover het de relatie tot de professionaliteit van de schoolleiding betreft.

Naar aanleiding van deze instrumenten stelt de raad dat het wenselijk is dat overheid, veldorganisaties en andere instellingen een samenhangend pakket ontwikkelen, met de volgende elementen:

- 1 De rijksoverheid legt het primaat bij de beroepsgroep en laat waar mogelijk regulering achterwege.
- 2 De beroepsgroep van schoolleiders draagt een primaire verantwoordelijkheid als het gaat om de ontwikkeling en toepassing van beroepsstandaarden.
- 3 Opleidingen kunnen de ontwikkeling van een scholingsaanbod dat gebaseerd is op de ontwikkelde beroepsstandaarden ter hand nemen. Daarin worden ze aangestuurd door de scholen als vragende partij.
- 4 Landelijke organisaties van schoolleiders, besturenorganisaties en besturen stimuleren deelname aan scholing, netwerkvorming, coaching, kweekvijvers en dergelijke.
- 5 Besturen zijn verantwoordelijk voor een beargumenteerde en afgewogen toepassing van de beschikbare instrumenten (maatwerk), onder meer via een actief personeelsbeleid gericht op scholing en mobiliteit.
- 6 Scholen en besturen kiezen steeds voor een zodanige relatie tussen enerzijds schoolleiding en school en anderzijds schoolbesturen, bestuursbureaus en bovenschools management, dat deze bestuurlijke vormgeving past bij de concrete situatie. Het perspectief waarnaar toegewerkt wordt is dat van een

- autonome school met een professionele, integraal verantwoordelijke schoolleiding en een deskundig bestuur.
- 7 Intermediaire instanties vullen de door het rijk aan scholen geboden beleidsruimte niet in met eigen regels.
- 8 De rijksoverheid heeft een verantwoordelijkheid als het gaat om:
- transparante regelgeving;
 - voorlichting over de beschikbare beleidsruimte en over mogelijkheden voor (verdere) professionalisering;
 - faciliteiten voor besturen en veldorganisaties (bijvoorbeeld middelen voor besturen om te kunnen voorzien in aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden, waaronder studieverlof en vervanging; subsidies voor veldorganisaties ten behoeve van de ontwikkeling en het onderhoud van bekwaamheidseisen);
 - monitoring van het professionaliseringsproces (bijvoorbeeld via periodieke inspectierapportages); en
 - bijsturen of ingrijpen in het geval dat de beroepsstandaarden niet via de beroepsgroep tot stand komen of onvoldoende worden toegepast.

8.5 Professionaliteit van leraren en de interne organisatie van de school

Naast het bestuur en de schoolleiding zijn ook de leraren dragers van het beleidsvoerende vermogen. Binnen de school zijn ze een sleutelfactor; ze maken het onderwijs. Onderwijsinnovaties kunnen wel door een professionele schoolleiding worden opgepakt, maar ze 'stranden' wanneer de leraren niet in staat zijn om met deze vernieuwingen om te gaan. Daarnaast kunnen leraren zelf het initiatief nemen tot een vernieuwing.

In hoofdstuk 5 van het advies worden eerst de ontwikkelingen in het lerarenbeleid van de rijksoverheid en het personeelsbeleid op scholen beschreven. Daarna wordt ingegaan op ontwikkelingen die betrekking hebben op de interne organisatie van scholen. Mede als gevolg van deregulering, autonomievergroting en schaalvergroting is de interne organisatie van de scholen de laatste jaren steeds meer gedifferentieerd geraakt. Gevolgen daarvan zijn een toenemende interne regulering, een groeiende afstand tussen schoolleiding en primair proces, en tegelijkertijd ook een toenemende betrokkenheid van leraren bij het schoolbeleid, dit laatste met name in het primair onderwijs. Verder is er, vooral in het voortgezet onderwijs vanwege de vorming van (brede) scholengemeenschappen, een groeiende behoefte aan interne schaalverkleining (de menselijke maat).

Door deze ontwikkelingen staan de verbindingen tussen de verschillende lagen en functies in de schoolorganisatie onder druk, evenals 'de menselijke maat.' De raad vindt het belangrijk dat een te ver doorschietende interne regulering wordt tegengaan. Het lerarenbeleid zoals de rijksoverheid dit de laatste jaren voert draagt bij aan mogelijkheden voor professionalisering van leraren en de interne organisatie van de school. In aanvulling daarop merkt de raad op dat het ook mogelijk zou moeten zijn om onderwijspersoneel op uitzendbasis in te huren.

Verder zijn bruikbare instrumenten onder meer scholing, intervisie en beroepsstandaarden voor leraren, realiseren van betrokkenheid van leraren bij de besluitvorming in de school ('empowerment', zelfsturende teams), realiseren van interne kleinschaligheid (bij-

voorbeeld via deelscholen of units) en gezamenlijk werken aan onderwijsvernieuwingen. Volgens de raad hebben dergelijke instrumenten een direct effect op de professionaliteit van leraren en de interne organisatie. Tevens maken ze het leraarschap inhoudelijk aantrekkelijker en zullen ze de ervaren werkdruk kunnen inperken. Naar verwachting van de raad gaat hiervan een sterker wervend effect uit dan van salarismaatregelen.

De verantwoordelijkheid voor de toepassing van deze instrumenten ligt volgens de raad vooral bij de scholen. In dat verband dienen het opleidings- en personeelsbeleid van scholen krachtiger te worden aangezet en uitgedragen. De rol van de overheid is vooral een stimulerende, in de zin dat initiatieven vanuit de branche worden ondersteund en de verspreiding van voorbeelden van 'good practice' wordt bevorderd. Bij dat laatste hebben ook de veldorganisaties een belangrijke rol. Wat betreft de beroepsstandaarden heeft de overheid een monitorende functie, die verbonden kan worden met de wettelijke vaststelling van startbekwaamheidseisen die uit de beroepsstandaarden worden afgeleid. Wat de schaalgrootte van scholen betreft wijst de raad op de ondersteunende rol van de bewindslieden bij het aanmoedigen van interne schaalverkleining. De raad beveelt aan dat de bewindslieden de initiatieven in het veld actief ondersteunen door bijvoorbeeld een werkgroep interne schaalverkleining met een taakstelling terzake in te stellen. Andere aspecten van schaalbeheersing behoren meer nadrukkelijk tot het domein van de bewindslieden, zoals we hierna zullen zien.

8.6 Schaalgrootte en samenwerking

Mede in relatie tot deregulering en autonomievergroting is in het onderwijs lange tijd schaalvergroting van scholen en besturen nagestreefd, aanvankelijk vooral door fusies. Deze schaalvergroting is ingegeven door de gedachte dat een reële zeggenschap binnen een gedereguleerd stelsel een bundeling van krachten vraagt. Daarnaast is doelmatigheid een belangrijke reden. De schaalvergroting van scholen en besturen hebben mede geleid tot zich wijzigende verhoudingen tussen school en bestuur. In relatie tot de schaalgrootte kent de bestuurlijke vormgeving van scholen en hun besturen ook steeds meer verschillende verschijningsvormen. Met name in het voortgezet onderwijs draagt ook de bekostigingssystematiek bij aan deze verscheidenheid.

Naast schaalvergroting door middel van fusie is er ook een toenemende samenwerking tussen besturen/scholen onderling en met andere instanties, bijvoorbeeld in het kader van Bestuurlijke Krachtenbundeling (BKB), Weer Samen Naar School (WSNS), de brede school, lokaal onderwijsbeleid, onderwijsondersteuning en publiek-private initiatieven.

In hoofdstuk 6 van het advies worden eerst de ontwikkelingen rond schaalgrootte en samenwerking beschreven. De in dat verband bestaande grote verscheidenheid aan bestuurlijke vormgeving, acht de raad een goede ontwikkeling. Variëteit maakt situatie-specifieke keuzes mogelijk; er is geen reden om daaraan via regelgeving beperkingen op te leggen. Goed zou ook zijn om deze variatie in bestuurlijke inrichting te stimuleren. De rijksoverheid moet op dat vlak echter geen voorschriften bepalen. Wel zou het perspectief dat van een professionele en autonome school met een ontwikkeld beleidsvoerend vermogen en een deskundig bestuur moeten zijn.

De raad gaat verder meer specifiek in op de processen van schaalvergroting via fusies, en met name de vergaande vormen daarvan. Met name wordt gezocht naar mogelijkheden om vergaande schaalvergrotingsprocessen beheersbaar te maken. Deze kunnen volgens de raad worden gevonden in het activeren van deels bestaande, deels nieuwe mechanismen met een schaalbeheersende werking. Voor zover het om nieuwe mechanismen gaat heeft het advies een verkennend karakter; de mechanismen worden op hoofdlijnen geschetst en bieden daarmee een opstap voor verdere doordenking.

In de eerste plaats kan worden gekozen voor het in stand houden van voorzieningen die scholen gezamenlijk nodig hebben zonder daarbij bestuurlijk of institutioneel te moeten fuseren. De scholen moeten zelf zeggenschap hebben over de manier waarop zij voorzien in dergelijke functies. Deze keuzevrijheid betekent dat de verplichte aansluiting bij het Vervangingsfonds en het Participatiefonds zou moeten vervallen.

In de tweede plaats kan samenwerking worden gestimuleerd zonder dat tot fusie wordt overgegaan. Ook hier is cruciaal dat de school als centrale actor optreedt. Omdat toepassing van dit mechanisme financieel nadeliger kan zijn dan fusie, zou financiële ondersteuning van samenwerkingsvormen overwogen moeten worden. In gevallen dat samenwerking gedwongen is of wordt uitgelokt, zouden de samenwerkingspartners de tijd gegund moeten worden om de inhoudelijke component in te vullen.

Een derde mechanisme kan bestaan uit het toetsen van voorgenomen fusiebesluiten aan een situatie van pluriformiteit en het voorzien in reële en potentiële keuzemogelijkheden voor deelnemers/ouders in een bepaald gebied. Een mogelijkheid om pluriformiteit te verzekeren is een bestuurlijke bevoegdheid of opdracht om zich periodiek te vergewissen van de pluriformiteit van het aanbod in relatie tot het door ouders en leraren gewenste, volgens hen optimale aanbod.

Ten slotte zou een vierde mechanisme voor schaalbeheersing kunnen zijn om te voorzien in een meer expliciete mogelijkheid voor scholen of groepen leraren om een eigen onderwijsconcept te ontwikkelen en daarmee onder eigen verantwoordelijkheid aan de slag te gaan. Met deze mogelijkheid moet voorzichtig worden omgegaan. Deze dient steeds aan een aantal condities gebonden te zijn, bijvoorbeeld handhaving van de inbedding binnen hetzelfde bestuurlijke verband of realisatie binnen een ander verband. Verder moet vermeden worden dat een en ander leidt tot bestuurlijke versnippering, verlies aan solidariteit en oneigenlijk gebruik in geval van conflicten.

8.7 Bestuurlijke inrichting, toezicht en verantwoording

Meer autonomie en eigen verantwoordelijkheid betekenen dat meer aandacht nodig is voor het afleggen van verantwoording en voor aspecten van intern toezicht. In hoofdstuk 7 van het advies wordt - in het verlengde van wat in de voorgaande hoofdstukken 4 en 6 is gezegd over de relatie tussen schoolleiding en bestuur - ingegaan op ontwikkelingen rond deze nauw met elkaar samenhangende thema's. Zowel wat betreft het toezicht als wat betreft de verantwoording wordt ingegaan op de situatie in het bedrijfsleven, de ontwikkelingen bij de overheid in het algemeen en de stand van zaken in het onderwijs.

Naar aanleiding daarvan komt de raad tot conclusie dat de bestuurlijke inrichting in het primair en voortgezet onderwijs vrij dient te zijn, dat in dat verband ook een model met een raad van toezicht mogelijk moet zijn, dat hiervoor een wetswijziging nodig is, en dat het model met een raad van toezicht voor de toekomst als nastrevenswaardig is te zien. Meer uitgewerkt adviseert de raad het volgende wat betreft toezicht en verantwoording in het primair en voortgezet onderwijs:

- De raad adviseert om in de wetgeving voor het primair en het voortgezet onderwijs de wettelijke mogelijkheid te openen om tot een op basis van de wet verankerde raad van toezicht te komen. Het betreft hier geen verplichting, maar het openen van een mogelijkheid naast de bestaande interne rechtspersoonlijke mogelijkheden die uiteraard blijven bestaan.
- Het voorgaande meer gespecificeerd adviseert de raad wat de taak en samenstelling van de raad van toezicht betreft zo veel mogelijk eenduidigheid na te streven door aansluiting te zoeken bij bestaande regelingen in de wetgeving voor het (hogere) onderwijs, bezien in samenhang met de wetgeving die geldt voor de raad van commissarissen in het bedrijfsleven. De herkenbaarheid van (de positie van) de raad van toezicht is gebaat bij een redelijke mate van eenduidigheid.
- In het licht van een meer centrale positionering van de school en het afleggen van rekenschap door de school ziet de raad een model met een raad van toezicht voor de toekomst als een nastrevenswaardig model. Daarom verdient het aanbeveling om een op basis van het voorgaande gerealiseerde stelsel na een aantal jaren te evalueren.
- De raad pleit ervoor dat de horizontale verantwoordingslijn in het primair en voortgezet onderwijs in de toekomst meer aandacht krijgt. Dit is een uitvloeisel van het dereguleringsbeleid in combinatie met de versterkte maatschappelijke inkadering van scholen. Een versterking van deze horizontale lijn betekent ook dat de positie van een mogelijke raad van toezicht naar buiten toe duidelijk moet zijn.

8.8 Tot slot

In dit advies wordt de school centraal gesteld en duidelijk onderscheiden van het bestuur van de school. In dat licht wordt gekeken naar mogelijkheden om de positie en het beleidsvoerend vermogen van de school te versterken. In dat verband zijn in de voorgaande hoofdstukken verscheidene aanbevelingen geformuleerd, sommige concreet en direct toepasbaar, sommige meer open en bedoeld als aanzet voor verdere gedachtevorming. In de voorgaande samenvatting zijn deze aanbevelingen nog eens op een rijtje gezet. Hieronder volgt tot slot een korte weergave van een selectie van deze punten.

- 1 De beleidsruimte en taken van de school enerzijds en het beleidsvoerend vermogen van de school anderzijds dienen op elkaar aan te sluiten. Omdat het beleidsvoerend vermogen van scholen verschilt, acht de raad het in bepaalde situaties wenselijk om variaties in autonomie aan te brengen. De raad beveelt

aan dat de bewindslieden daartoe een procedure laten ontwikkelen waarbij de school tot een systematisch en controleerbaar zelfoordeel komt.

- 2 Variatie in autonomie heeft niet alleen een functie voor de consistentie tussen autonomie en beleidsvoerend vermogen, maar kan volgens de raad ook het beleidsvoerend vermogen stimuleren en bijdragen aan onderwijsvernieuwing. Een deregulerings- en een vernieuwingsstrategie gebaseerd op variaties tussen scholen verdienen nadere uitwerking. De (experimenten)wet kan in dit perspectief worden aangepast.
- 3 Uitgaande van het principe van subsidiariteit zouden volgens de raad op een zo laag mogelijk niveau in de schoolorganisatie zoveel mogelijk bevoegdheden moeten liggen. Leraren en werkverbanden van leraren dienen daarom zoveel mogelijk zelf hun directe werksituatie te kunnen beheersen. Om dezelfde reden is de raad voorstander van een zoveel mogelijk integrale vorm van management. Bij de ontwikkeling en toepassing van beroepsstandaarden voor schoolleiders moet hiervoor aandacht zijn, evenals bij de monitoring van dit proces door de rijksoverheid (zie ook punt 5).
- 4 De beroepsgroep van leraren en individuele leraren hebben een belangrijke verantwoordelijkheid als het gaat om een voortgaande ontwikkeling van de beroepsuitoefening. Scholen ondersteunen dit proces naar vermogen. De raad beveelt aan dat het opleidings- en personeelsbeleid van scholen krachtiger wordt aangezet en uitgedragen. De bewindslieden zouden de organisaties van besturen en schoolleiders hierop gericht moeten aanspreken.
- 5 De professionaliteit van het onderwijsmanagement kan op verschillende manieren worden bevorderd. De raad beveelt aan om de beroepsgroep zelf met beroepsstandaarden te laten komen. De werking van een fijn vertakt net van opleiding, coaching, ondersteuning en supervisie dat bijdraagt aan het behalen van deze standaarden zou volgens de raad door de rijksoverheid moeten worden gemonitord en in dat verband bijvoorbeeld periodiek onderwerp van inspectierapportages moeten zijn.
- 6 De 'menselijke maat' kan zowel worden gerealiseerd in kleine schoolorganisaties als in grote schoolorganisaties. De interne kleinschaligheid die in het tweede geval noodzakelijk is, krijgt momenteel in de praktijk al op verschillende plaatsen vorm. Belangrijk is om deze ontwikkelingen in kaart te brengen en te stimuleren. De raad beveelt aan dat de bewindslieden de initiatieven in het veld actief ondersteunen door bijvoorbeeld een werkgroep interne schaalverkleining met een taakstelling terzake in te stellen.
- 7 Teneinde het proces van schaalvergroting te kunnen beheersen beveelt de raad vier mechanismen voor schaalbeheersing aan. Drie daarvan zijn gezamenlijke voorzieningen voor scholen, samenwerkingsrelaties en toetsing van het aanbod aan de wensen van ouders en leraren. Een vierde mogelijkheid is het ontwikkelen van een eigen onderwijsconcept door een groep leraren, eventueel gepaard gaand met "opting out". De raad stelt een strikt geconditioneerde mogelijkheid van conceptontwikkeling voor.

- 8 In het licht van een meer centrale positionering van de school en het afleggen van verantwoording door de school beveelt de raad aan om een model met een raad van toezicht wettelijk mogelijk te maken (naast de bestaande mogelijkheden van bestuurlijke inrichting). De raad ziet het model met een raad van toezicht als een voor de toekomst nastrevenswaardig model.
- 9 Tot slot beveelt de raad aan dat de bewindslieden nagaan of de horizontale verantwoordingslijnen van scholen voldoende zijn en of niet gaandeweg een accentverschuiving kan optreden van verticale naar horizontale verantwoordingslijnen.