

### **Geleide decentralisatie: enkele kanttekeningen bij het advies “Wat scholen vermogen” van de Onderwijsraad**

*J. Scheerens*

In het advies “Wat scholen vermogen” en dat als ondertitel heeft: “Autonomie, beleidsvoerende vermogen en bestuurlijke inrichting in het primair en voortgezet onderwijs” worden heel wat thema’s aan de orde gesteld. Hier zal voornamelijk worden stilgestaan bij het hoofdthema. Dat is de vraag naar de uitwerking van overheidsbeleid dat scholen meer autonomie wil geven, terwijl scholen misschien wel moeite hebben om ook daadwerkelijk effectief met die autonomie om te gaan. Voor dit laatste verschijnsel wordt het begrip *beleidsvoerend vermogen* van de school gebruikt.

Basisgedachte in het advies is dat scholen met een groot beleidsvoerende vermogen beter in staat zijn om goed om te gaan met verder gedecentraliseerde structuren en deregulering. Voor scholen die nog niet zover zijn, zou een wat voorzichtiger autonomievergroting moeten plaatsvinden. De Raad onderscheidt drie varianten: uniforme deregulering, ondersteunde uniforme deregulering “waarbij scholen voorbeelden van ‘good practice’ krijgen aangereikt voor de invulling van de verkregen ruimte”, en ten slotte gedifferentieerde deregulering. Bij deze laatste categorie “zouden scholen... moeten kunnen kiezen tussen een meer gereguleerde en een meer vrije variant of een aantal varianten” (p. 33). De drie vormen van deregulering zijn ook aan bepaalde domeinen van deregulering verbonden. Uniforme deregulering heeft betrekking op relatief weinig ingrijpende beleidswijzigingen, zoals meer vrijheid voor schooltijden in het primair onderwijs. Bij ondersteunde uniforme deregulering gaat het om iets meer ingrijpende beleidswijzigingen, zoals de invulling van de 30% vrije ruimte in het primair onderwijs en de financiële “ontschotting” in het voortgezet onderwijs. Gedifferentieerde deregulering zou kunnen gel-

den voor ingrijpende beleidswijzigingen; daarvan worden drie voorbeelden gegeven: budgetfinanciering in het primair onderwijs, de CAO voor het primair en voortgezet onderwijs en het curriculum in het primair en voortgezet onderwijs.

De vraag “waartoe” dit alles, wordt in het advies duidelijk beantwoord. Er zijn drie meer directe functies: (a) bijdragen aan meer consistentie tussen autonomie en beleidsvoerende vermogen, (b) stimuleren van beleidsvoerende vermogen en (c) bevorderen van innovatie. Daarnaast wordt stilgestaan bij de vraag in hoeverre de voorgestelde gevarieerde autonomievergroting kan bijdragen aan vijf criteria van rechtvaardigheid en doelmatigheid: keuzevrijheid, kwaliteit, efficiëntie, gelijkheid, en sociale cohesie. Het advies is positief gestemd over al deze criteria op één na; gelijkheid zou in het gedrang kunnen komen, al wordt, volgens de Raad, met de voorgestelde aanpak de toegankelijkheid niet bedreigd (p. 38).

Er zijn meerdere manieren om een dergelijk advies van de Onderwijsraad te becomelementariëren. Bijvoorbeeld: acceptabiliteit voor veel actoren, helderheid en goede bedoelingen. Op al deze criteria zal dit advies als geslaagd kunnen worden beschouwd. Het is bijzonder sympathiek in alle goede zaken die, zij het wat globaal besproken, de revue passeren. Professionalisering van de schoolleiding, professionalisering ook van docenten, en: van bestuurder, tot centraal directeur, tot leerkracht, allemaal voorzien van beleidsruimte en beleidsvoerende vermogen. Het advies is prettig en helder geschreven. Bovendien belooft eventuele opvolging van de plannen bedrijvigheid voor veel betrokkenen: het georganiseerde onderwijsveld, de verzorgingsinstellingen, instellingen die scholen ondersteunen bij kwaliteitsbewaking. Ook onderzoekers kunnen nog wat brood op de plank verwachten. Wellicht mogen zij te zijner tijd een instrument ontwikkelen om scholen op hun beleidsvoerende vermogen te screenen. En ‘last but not least’: zelfs de met afslanking bedreigde centrale overheid blijft

niet onbedeeld; er wordt op pag. 37 gesproken over een “zekere ambtelijke organisatie op het niveau van OCenW”, namelijk om, in het kader van de derde variant, “autonomie op maat” (terminologie van J.S.) te helpen realiseren.

In een context als deze (een wetenschappelijk tijdschrift) ligt een meer op “inhoudelijke” (in tegenstelling tot politieke) rationaliteit gerichte analyse voor de hand. Zijn de gehanteerde centrale begrippen helder en eenduidig? Mag redelijkerwijs worden aangenomen dat het voorgestelde werkt? (Waarbij geprobeerd zou kunnen worden een reconstructie te maken van wat wel wordt aangeduid als de “beleidstheorie”, met als uitvloeisel daarvan de vraag naar eventuele minder gunstige neveneffecten van het beleid.) Natuurlijk voert zoiets veel te ver voor een commentaar als dit; er kunnen hoogstens wat richtingen worden aangegeven.

## **1. Beleidsvoerend vermogen van de school**

Eén van de twee kernbegrippen van het advies *beleidsvoerend vermogen* wordt niet scherp gedefinieerd. (Evenmin trouwens als het andere, aangeduid met de labels *autonomie* en *deregulering*.) Van beleidsvoerend vermogen worden als kenmerken genoemd: “vaak” *een integraal beleid* (hetgeen wil zeggen een op elkaar afgestemd zijn van onderwijskundig en beheersmatig beleid); een *gedeelde visie* en *realiteitszin*, “vaak ook” *responsiever* (gevoelig voor externe impulsen). Verder worden als dragers van het beleidsvoerend vermogen genoemd: de schoolleiding, de leraren, en het schoolbestuur. Naar het beleidsvoerend vermogen van scholen is in Nederland interessant onderzoek gedaan (zie voor een overzicht Slegers & Jongmans, 2000), maar uit dit onderzoek blijkt dat het een complex en lastig hanteerbaar begrip is.

Men vraagt zich af waarom op dit vlak geen gebruik is gemaakt van andere literatuur, zoals bijvoorbeeld de perspectieven van organisatie-effectiviteit van Quinn en Rohrbaugh, waarvan ook Nederlandstalige uitwerkingen zijn gemaakt. Dit met als oogmerk om tot een scherper typering te komen van wat je ook gewoon zou kunnen noemen:

goede, effectieve, of “weerbare” scholen.

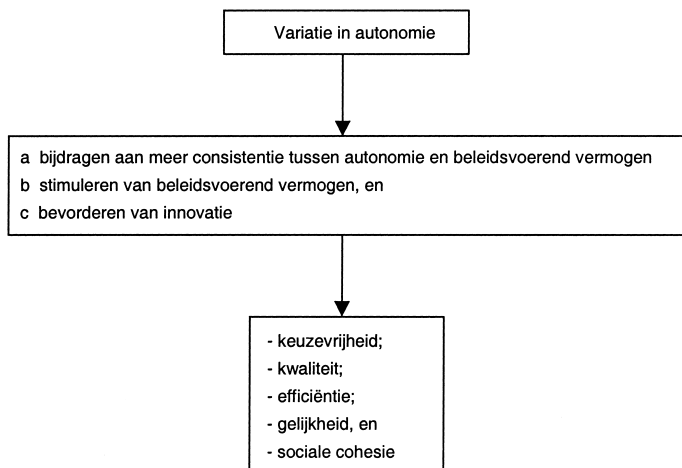
Ook de koppeling aan inmiddels bestaande praktijken en voorzieningen om de kwaliteit van scholen te bepalen, zoals stelsels voor kwaliteitszorg, zelfevaluatie, en in het bijzonder het inspectietoezicht, zou sterker kunnen dan nu het geval is in het advies. Als er ooit al een “autonomie op maat”-beleid komt, dan zou de diagnose omtrent de vraag welke mate van autonomie scholen aankunnen, geïntegreerd kunnen worden in de bestaande voorzieningen voor schoolevaluatie en -toezicht. Zo er al geen instrument voor zoiets als “beleidsvoerend vermogen” beschikbaar is, dan is er in ieder geval wel een context om dit te gebruiken. Betere aansluiting bij wat er op dit terrein qua instrumentarium beschikbaar is, zou een helderder typering hebben mogelijk gemaakt van het type schoolkwaliteit waar de term beleidsvoerend vermogen mogelijkwijs naar verwijst.

## **2. Het rationaliteitsgehalte van het advies: kan het voorgestelde beleid geacht worden te werken?**

Het basale causale schema van het voorgestelde beleid staat in Figuur 1.

De lastigste vraag over de werking van de eerste causale schakel is die tussen “variatie in autonomie” en wat dan ook betreffende het beleidsvoerend vermogen van scholen (onduidelijk als deze term is). Ook zit er een element van tegenstrijdigheid in de gedachte om met van boven geleide maatregelen te trachten het zelfstandig handelen van scholen te bevorderen; is de voorgestelde aanpak van “autonomie op maat” niet te bevoogdend? Hoe stelt men zich de screening voor door de nieuwe ambtelijke afdeling van OCenW die met zijn instrument voor het bepalen van het beleidsvoerend vermogen de scholen langsgaat? Wie kiest en bepaalt de therapie die op deze diagnose moet volgen? Waarom is te verwachten dat hierdoor de “innovatie” zal toenemen?

Wanneer we vervolgens afdalen naar het onderste blok, dan is de meest gunstige interpretatie van deze reconstructie dat innovatie wordt opgevat als een bijdrage aan de vijf criteria die onderin staan. Hiermee krijgt innovatie tenminste een richting, en zou er een



Figuur 1. Causale schema voorgesteld beleid.

zeker tegenwicht zijn voor het risico dat innovatie zich voornamelijk gaat uitleven op de bestuurlijke bovenbouw.

Voor wie dit als een risico ziet, is het ontbreken van enige inhoud in het advies over hoe het beleidsvoerend vermogen vervolgens tot kwaliteit leidt, hopelijk ook in de zin van goede leerprestaties, weinig geruststellend. De vrees voor onbedoelde en ongewenste neveneffecten, namelijk van een zich naar het bestuurlijk middenveld verplaatsende overmacht aan bestuurlijke drukte (een Raad van Toezicht, naast of boven een bestuur, centrale directies, middenmanagement), wordt door de overige onderdelen van het advies eerder versterkt dan weggenomen.

Is er dan een beter alternatief? Het alternatief dat in de Nederlandse situatie van het primair en voortgezet onderwijs voorhanden lijkt te zijn, is een helder en consequent toegepaste vorm van functionele decentralisatie van het type “maak het proces vrij en controleer op de output”. Hierbij kan gebruikgemaakt worden van de bestaande toetsings-, examen- en toezichtsinstrumenten, en zou geprobeerd kunnen worden om op de domeinen financieel- en personeelsbeleid daadwerkelijk de speelruimte van de scholen te vergroten. Wanneer er dan bovendien sterker wordt ingezet op de feedback en de benutting van de evaluatiegegevens door de scholen, zou de Onderwijsraad misschien kunnen gaan denken over een advies over de school als lerende organisatie (maar dan als een dui-

delijker gedefinieerd concept dan in eerdere departementale beleidsnota’s).

## Literatuur

Sleegers, P., & Jongmans, K. (2000). *Besluit- en beleidsvorming in scholen. Onderwijskundig Lexicon, Editie III*, 103-118.

Manuscript aanvaard: 24 november 2002

## Auteur

**Jaap Scheerens** is hoogleraar Onderwijsorganisatie en -management bij de Faculteit Gedragswetenschappen van de Universiteit Twente.

*Correspondentieadres:* J. Scheerens, Universiteit Twente, Afdeling Onderwijsorganisatie en -management, Faculteit Gedragswetenschappen, Postbus 217, 7500AE Enschede, e-mail: [scheerens@edte.utwente.nl](mailto:scheerens@edte.utwente.nl)